



INTOSAI

**Internationale Zeitschrift
für
staatliche Finanzkontrolle**

Oktober 1994



Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle

Oktober 1994—Jahrgang 21, Nr. 4

© 1994 International Journal of Government Auditing, Inc.

Die Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle wird vierteljährlich (im Januar, April, Juli und Oktober) im Auftrag der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) herausgegeben und erscheint in Arabisch, Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch. Sie ist das offizielle Organ der INTOSAI und soll mithelfen, Verfahren und Methoden der staatlichen Finanzkontrolle zu fördern. Die in ihr enthaltenen Stellungnahmen und Meinungen entsprechen den persönlichen Ansichten der Redakteure bzw. der Verfasser der einzelnen Beiträge, müssen sich aber nicht immer mit der offiziellen Meinung der Organisation decken.

Artikel, Fachbeiträge und sonstige Mitteilungen werden an die Redaktion (editorial offices, c/o US General Accounting Office, Room 7806, 441 G Street, NW, Washington D.C. 20548 USA) erbeten (Fernsprechanruf: 202-512-4707, Telefax: 202-512-4021).

Da diese Zeitschrift vor allem in den weniger entwickelten Ländern auch als Lehrmittel dient, finden vornehmlich praxisorientierte Beiträge über die Rechnungsprüfung im öffentlichen Bereich Berücksichtigung. Dazu gehören beispielsweise Fallstudien, Vorstellungen über neue Prüfungsmethoden oder detaillierte Darlegungen über Schulungsprogramme für Rechnungsprüfer. Auf überwiegend theoretisch orientierte Beiträge wird bewußt verzichtet.

Die Zeitschrift wird weltweit an die Leiter derjenigen Obersten Rechnungskontrollbehörden verteilt, die in der INTOSAI mitarbeiten. Sonstige Interessenten können sie für jährlich US \$ 5.00 abonnieren. Der Zahlungs- und Schriftverkehr für alle Ausgaben ist an die Geschäftsleitung (Administration Office) der Zeitschrift zu richten — P.O.Box 50009, Washington, D.C. 20004, USA.

Alle in dieser Zeitschrift erscheinenden Beiträge werden im Sachregister des vom American Institute of Certified Public Accountants herausgegebenen *Accountants' Index* und in den *Management Contents* bibliographisch erfaßt. Bestimmte Beiträge werden auszugsweise auch durch die Anbar Management Services in Wembley, England, sowie von der University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan, USA, veröffentlicht.

Inhalt

- | | |
|----|-------------------------------------|
| 1 | Leitartikel |
| 3 | Kurzmitteilungen |
| 7 | Einnahmenprüfung |
| 10 | FAO Prüfer |
| 12 | Prüfung einer Auslandsmission |
| 15 | Öffentlichkeitsarbeit – Erfahrungen |
| 18 | Länderprofil – Oman |
| 20 | Neuerscheinungen |
| 22 | INTOSAI Intern |

Redaktionsbeirat

Franz Fiedler, Präsident, Rechnungshof, Österreich
L. Denis Desautels, Auditor General, Kanada
Dali Jazi, Erster Präsident, Rechnungshof, Tunesien
Charles A. Bowsher, Comptroller General, Vereinigte Staaten
Eduardo Roche Lander, Contralor General, Venezuela

Präsident der IZSF

Peter V. Aliferis (USA)

Chefredakteur

Donald R. Drach (USA)

Redakteurin

Linda L. Weeks (USA)

Redaktionelle Mitarbeiter / Außenredakteure

Hubert Weber (INTOSAI-Österreich)
Mark Hill (Kanada)
Axel Nawrath (Bundesrepublik Deutschland)
Hisashi Okada (ASOSAI-Japan)
Luseane Sikalu (SPASAI-Tonga)
Sharma Ottley (CAROSAI-Trinidad und Tobago)
Abderrazak Smaoui (Tunesien)
Diane Reinke (USA)
Susana Gimon de Nevett (Venezuela)

Verwaltung

Sebrina Chase (USA)

Mitglieder des Präsidiums der INTOSAI

Charles A. Bowsher, Comptroller General, Vereinigte Staaten,
Vorsitzender
Fakhry Abbas, President of the Central Auditing Organization,
Ägypten, Erster stellvertretender Vorsitzender
Elvia Lordello Castello Branco, Ministro-Presidente do Tribunal
de Contas da União, Brasilien, Zweiter stellvertretender
Vorsitzender
Franz Fiedler, Präsident des Rechnungshofes, Republik Österreich,
Generalsekretär
John C. Taylor, Auditor General, Australien
E. David Griffith, Auditor General, Australien
Paul Ella Menye, Coordonnateur Général, Kamerun
L. Denis Desautels FCA, Auditor General, Kanada
Tapio Leskinen, Auditor General, Finnland
Hedda Czasche-Meseke, Präsidentin des Bundesrechnungshofes,
Deutschland
J.B. Sumarlin, Chairman, Supreme Audit Board, Indonesien
David G. Njoroge, Controller and Auditor General, Kenia
Javier Castillo Ayala, Contador Mayor de Hacienda, Mexiko
Celso Gangan, Chairman of the Commission on Audit, Philippinen
Ioan Bogdan, Präsident des Rechnungshofes, Rumänien
Omar A. Fakieh, State Minister and President, General Auditing
Bureau, Saudi Arabien
Pohiva Tu'ionetoa, Auditor General, Tonga

Bessere öffentliche Verwaltung durch bessere Haushalts- und Wirtschaftsführung

Von Charles A. Bowsher, Comptroller General der Vereinigten Staaten und Vorsitzender des Präsidiums der INTOSAI



Charles A. Bowsher

Bei Drucklegung dieser Ausgabe der Zeitschrift steht der Kongreß der Vereinigten Staaten kurz vor der Verabschiedung von Gesetzen, die eine nachhaltige Reform der Haushalts- und Wirtschaftsführung der US-amerikanischen Bundesregierung bewirken werden. Im Laufe der vergangenen Jahre hat das GAO, die US-amerikanische Rechnungskontrollbehörde, diese Reformtätigkeit aktiv unterstützt, und ich freue mich über die dabei erzielten Fortschritte. Den betreffenden Gesetzesvorlagen kommt eine ganz besondere Bedeutung zu, da sie die Grundlage für eine umfassendere Neuorientierung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bilden, deren Ziel eine kompaktere, wirtschaftlicher arbeitende öffentliche Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung von Rechenschaftspflicht und ergebnisorientierter Wirtschaftsführung darstellt.

Die Erheblichkeit der zu verabschiedenden Gesetze hat zwei grundlegende Dimensionen. Zum ersten bewirken sie eine Erweiterung des Chief Financial Officers Act aus dem Jahr 1990 durch die Forderung der Vorlage geprüfter Rechnungsabschlüsse durch die 23 größten staatlichen Behörden, auf die im Grunde alle im US-amerikanischen Haushaltsentwurf veranschlagten Mittel entfallen. Zum zweiten schreiben sie, wie in vielen anderen Ländern bereits üblich, konsolidierte Rechnungsabschlüsse für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung vor, die dann der Prüfung durch das GAO unterworfen sein würden.

Geprüfte Rechnungsabschlüsse

Die Durchsetzung einheitlicher Richtlinien für geprüfte Rechnungsabschlüsse bildete immer schon einen Eckpfeiler der Bemühungen zur Verbesserung der Wirtschaftsführung auf einzelstaatlicher und kommunaler Ebene in den Vereinigten Staaten von Amerika wie auch in einigen anderen bedeutenden Staaten. So stand die Forderung nach geprüften konsolidierten Rechnungsabschlüssen auch im Mittelpunkt von Reformen der öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung in vielen Staaten auf der ganzen Welt, darunter etwa Australien, Kanada und Neuseeland, aus deren Erfahrungen wir eine Menge lernen konnten. Im September dieses Jahres veröffentlichte zum Beispiel die kanadische Regierung zum ersten Mal einen Finanzbericht über die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung für das Rechnungsjahr 1993-94. Im Vorwort dieses Berichtes schreibt der kanadische Finanzminister: "Durch die Einführung dieses neuen Berichtes kommt die Regierung den Empfehlungen des Auditor General und des parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschusses nach. Diese Stellen vertraten die Ansicht, daß die kanadischen Bürger frühzeitig Zugang zu verständlicher und maßgeblicher Information über die finanziellen Aktivitäten der Regierung haben sollten - eine Ansicht, der sich die Regierung mit Nachdruck anschließt."

Auch der Erfolg der gegenwärtigen Initiativen zur Reformierung der US-amerikanischen Haushalts- und Wirtschaftsführung, die auch unter dem Schlagwort „reinventing government“ bekannt sind, werden sich in großem Ausmaß auf das Vorhandensein geprüfter Finanzdaten stützen müssen. Nach Verabschiedung der betreffenden Gesetzesvorlagen wird es durch die Verfügbarkeit verlässlicher Finanzdaten den politischen Entscheidungsträgern möglich sein, die Auswirkungen von Programmen der Bundesregierung in vollem Umfang zu bewerten und auf dieser Grundlage Entscheidungen über den allgemeinen politischen Kurs zu treffen.

Die Ergebnisse des auf dem Chief Financial Officers (CFO) Act aus dem Jahr 1990 basierenden Pilotprogramms, das die Vorlage von geprüften Rechnungsabschlüssen durch 10 große Regierungsbehörden vorschrieb, haben die Bedeutung dieser Forderung bestätigt. Die vom GAO durchgeführten Prüfungen haben zum Beispiel Buchungsfehler in Milliarden-

dollarhöhe aufgezeigt - derartige Irrtümer und Auslassungen können wichtige Daten völlig unbrauchbar machen. Auch haben die vorgenommenen Prüfungen zu mehr, nur allzu notwendiger Disziplin beim Aufdecken von Verschwendung, Mißwirtschaft und möglichen Gesetzeswidrigkeiten geführt und ebenso die Aufmerksamkeit auf potentielle Verluste bei vielen staatlichen Programmen und Aktivitäten gelenkt. Letztendlich ergaben sich bei den auf Grundlage des CFO Act durchgeführten Prüfungen tatsächliche und potentielle Einsparungen in der Höhe von Hunderten Millionen US-Dollar.

Geprüfte Rechnungsabschlüsse im gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung

Die zu verabschiedenden Gesetzesvorlagen sehen auch geprüfte Rechnungsabschlüsse für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung und einen konsolidierten Jahresbericht über die Finanzgebarung der Bundesregierung vor. Diese vom GAO jährlich zu überprüfenden Berichte werden dem Kongreß, der vollziehenden Regierungsgewalt und der Öffentlichkeit ein umfassendes Bild der Gesamtfinanzlage der öffentlichen Verwaltung mit den aus einzelnen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zusammengesetzten Finanzergebnissen geben. Eine vereinfachte Version dieser konsolidierten Rechnungsabschlüsse wird der Öffentlichkeit ein Bild von den Einnahmen und Ausgaben bieten. Verlässliche und leicht verständliche konsolidierte Rechnungsabschlüsse für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung werden dem Steuerzahler hochwertige Informationen liefern und gleichzeitig die Forderung nach umfassender Rechenschaftslegung erfüllen.

Darüber hinaus werden die konsolidierten Rechnungsabschlüsse für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung eine ganze Fülle von kritischen Informationen bieten, die bei einer Beschränkung der Rechenschaftspflicht mittels Vorlage von Rechnungsabschlüssen auf die Ebene der Einzelbehörden gar nicht verfügbar wären. Solche Berichte könnten

zum Beispiel Antworten auf die Frage liefern, ob die finanzielle Lage der öffentlichen Verwaltung sich über einen bestimmten Zeitraum verbessert oder verschlechtert hat, oder ob künftige Haushaltsmittel zur Aufrechterhaltung öffentlicher Dienstleistungen und zur Abdeckung künftig fällig werdender Verbindlichkeiten ausreichen würden.

Mit Daten, die die Ergebnisse der Durchführung der Programme jeder Einzelbehörde zentral an einer Stelle zugänglich machen, würden die Entscheidungsträger in der Regierung wie auch in der Öffentlichkeit über die nötigen Grundlagen verfügen, die für die Regierung anstehenden Fragen und Entscheidungen besser verstehen und die Ergebnisse und Auswirkungen bereits getroffener Entscheidungen besser bewerten zu können. Es stünden ihnen dann auch die notwendigen Informationen zur Verfügung, zukünftige Strategien für eine effizientere Verwaltung knapper Ressourcen zu entwickeln.

Darüber hinaus wird in den zu verabschiedenden Gesetzesvorlagen auch der Bedeutung technologischer Hilfsmittel bei der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit finanzieller Dienstleistungen ebenso wie der Notwendigkeit der Verbesserung bestehender Verfahren zur Beitreibung von der Regierung geschuldeten Geldern und zur Rationalisierung von Wirtschaftsführung und Rechnungsberichterstattung Rechnung getragen. Alle diese Bereiche können von einer Finanzkontrolle profitieren.

Überall auf der Welt möchten die Steuerzahler ihrer Regierung gerne Glauben schenken und auf deren Entscheidungen vertrauen; in den Augen der Steuerzahler gibt es jedoch keinen Ersatz für die Rechenschaftspflicht. Die Reform der Haushalts- und Wirtschaftsführung verspricht eine echte Verbesserung in der Arbeitsweise der US-Bundesregierung. Erst wenn sich die politischen Entscheidungsträger genau darüber im klaren sind, wie die Lage wirklich ist und wie sich die Dinge entwickeln, werden sie imstande sein, verantwortungsbewußt darüber zu entscheiden, wohin der Weg in Zukunft führen und wie das Ziel erreicht werden soll. ■

Kurzmitteilungen

Barbados

Jahresbericht 1993

Der Leiter der ORKB hat seinen Bericht für das am 31. März 1993 zu Ende gegangene Rechnungsjahr veröffentlicht, in dem eine Reihe von Anliegen in bezug auf grundlegende Fragen der Wirtschafts- und Haushaltsführung zur Sprache kommen.

Mehrere Ministerien und Abteilungen hielten sich nicht an die vorgeschriebenen Verfahren, und in einigen Fällen wurde der ordnungsgemäßen Pflichtentrennung nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt. Darüber hinaus wurden im Verlauf von Prüfungen Verstöße gegen statutarische Pflichten festgestellt. Auch waren viele Dienststellen nicht in der Lage, Rückstandsausweise vorzulegen, da „keine ordentlichen Aufzeichnungen über ausstehende Einnahmen geführt werden.“ Diese Aufzeichnungen werden deshalb nicht geführt, weil „das staatliche Rechnungsführungssystem in erster Linie eine Einnahmen/Ausgabenrechnung erstellt . . .“. Im Bericht heißt es weiter, daß dieser Situation „vordringliche Aufmerksamkeit zu widmen sei“.

Der Leiter der ORKB empfiehlt Gesetzesnovellierungen, um einige offenbar widersprüchliche Abschnitte zu klären und den Begriff „öffentliche Schulden“ als „ . . . alle ausstehenden, von der Krone zu zahlenden Darlehen“ zu definieren. Weiters empfiehlt er die Bereitstellung von EDV-Ausrüstung für die ORKB.

In Durchführung des systemgestützten Prüfungsansatzes entsandte die ORKB Vertreter zu allen Sitzungen des parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschusses im Verlauf des Rechnungsjahres. Darüber hinaus hat die ORKB das Prüfungshandbuch überarbeitet und beschäftigt sich mit der Rezension bzw. Formulierung von Prüfungsrichtlinien. Schließlich wird auch noch ein Asbestbeseitigungsprogramm im Gebäude der

ORKB durchgeführt, und andere bauliche Verbesserungen stehen bevor.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Auditor General's Office, 5th & 6th Fl., Treasury Bldg., Bridgetown, Barbados.

Dominika

Veröffentlichung des Jahresberichtes 1993

Der Leiter der ORKB hat den Jahresbericht für das am 30. Juni 1993 zu Ende gegangene Rechnungsjahr vorgelegt.

Die ORKB führte mehrere Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch, wobei den jeweils leitenden Stellen Bericht erstattet wurde. Doch auf Grund von schwerwiegenden Engpässen sowohl personeller als auch finanzieller Natur war es der ORKB nicht möglich, alle gesteckten Ziele zu erreichen.

Der Bericht führt an, daß „ . . . die öffentliche Rechnungsführung in der Form, in der sie in den Jahresabschlüssen ihren Niederschlag findet, kein umfassendes und vollständiges Bild der finanziellen Operationen, Aktivitäten und Mittel im Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltung bieten.“ Auch wurden bestimmte finanzielle Verbindlichkeiten nicht offengelegt. Darüber hinaus werden die Bücher der öffentlichen Verwaltung als Einnahmen/Ausgabenrechnung und nicht als periodengerechte Buchführung geführt.

Der ORKB-Leiter betont auch, daß Prüfungen weder jeden einzelnen Buchungsfehler noch jeden einzelnen Betrugsfall ans Licht bringen können. Dies falle in den Verantwortungsbereich der rechnungsführenden Beamten. Aus diesem Grund befaßte sich die ORKB nicht in erster Linie mit massiven, direkten inhaltlichen Prüfungen, sondern verfolgte statt dessen einen systemgestützten Ansatz, wobei die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Verfahren, interner Kontrolle und interner Revision einer Bewertung unterzogen werden.

Unter anderem werden in dem Bericht auch Feststellungen über staatliche Ministerien und die Prüfungspläne der ORKB erörtert sowie einige erst nach Ende des Rechnungsjahres aufgedeckte Angelegenheiten hervorgehoben.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Audit Department, Treasury Bldg., Roseau 1, Dominica, West-Indische Inseln.

Estland

Jahresbericht 1993

Die Rechnungskontrollbehörde von Estland hat ihren Jahresbericht für das Jahr 1993 veröffentlicht. Dieser beschreibt die Ergebnisse von in vier Bereichen durchgeführten Prüfungen zu den Themen: Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der im staatlichen Bereich zum Einsatz kommenden Rechnungsführungs- und Berichterstattungsmethoden und internen Kontrollsysteme; Einsatz staatlicher Mittel in im Staatsbesitz befindlichen Betrieben und anderen Organisationen; Substanzerhaltung und Verwendung von staatlichen Vermögenswerten; sowie Verwendung der vom Staat aufgenommenen Darlehen. Im Verlaufe ihrer Arbeit im Jahr 1993 führte die Rechnungskontrollbehörde 190 Prüfungen bei 361 staatlichen Stellen durch, wobei 334 Verstöße gegen Vorschriften oder Gesetze verzeichnet wurden.

Die im Bericht zitierten Prüfungsfeststellungen weisen auf schwerwiegende Unzulänglichkeiten in den Rechnungsführungspraktiken und internen Kontrollsystemen bei einer Vielzahl der überprüften Organisationen hin. In vielen Fällen mußte die Rechnungskontrollbehörde feststellen, daß entweder gar keine solchen Systeme oder, wenn überhaupt, dann nur schlecht funktionierende vorhanden waren. Folgeprüfungen ergaben, daß im Gegensatz zu vielen Ministerien, die wenig zur Verbesserung ihrer Haushalts- und Rechnungsführungssysteme unternommen hatten,

die Ministerien für Finanzen, Unterricht und Landwirtschaft sehr wohl Verbesserungen ihrer Systeme in Übereinstimmung mit den Prüfungsempfehlungen vorgenommen hatten. Die Rechnungskontrollbehörde werde auch weiterhin die Entwicklungen auf diesem Gebiet überwachen.

Als Ergebnis der im Jahr 1993 durchgeführten Prüfungen gab die Rechnungskontrollbehörde detaillierte Empfehlungen zur Beseitigung festgestellter Mängel an Ministerien, Behörden und Unternehmen ab. Die sich aus den Prüfungen ergebenden Schlußfolgerungen und Empfehlungen wurden mit den überprüften Stellen erörtert, woraufhin eine Reihe interner Vorschriften erlassen und mehrere Kommissionen zur Lösung der Probleme eingesetzt wurden. Die Prüfungsfeststellungen wurden auch den entsprechenden parlamentarischen Ausschüssen im Hinblick auf eine Novellierung der bestehenden Gesetzgebung vorgelegt. Darüber hinaus gab die Rechnungskontrollbehörde auch Stellungnahmen zu 22 Gesetzesvorlagen ab.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: State Audit Office, Narva Mt. 4, EE0100 Tallinn, Estland.

Jordanien

Neuer ORKB-Leiter

Auf Empfehlung des Ministerrates wurde Abed Kharabsheh durch königliches Dekret zum Leiter der ORKB Jordaniens ernannt. Dr. Kharabsheh, dessen Bestellung am 1. Juli 1994 erfolgte, tritt die Nachfolge von Adel Kodah an.

Vor seiner Ernennung war Dr. Kharabsheh Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität von Jordanien tätig. Sein Doktorat der Wirtschaftswissenschaften erwarb er an der Universität von Missouri in den Vereinigten Staaten von Amerika.

Veröffentlichung des Jahresberichtes

In Übereinstimmung mit der Verfassungsbestimmung, daß die ORKB dem Parlament zu Beginn der ordentlichen Sitzungsperiode einen allgemeinen Bericht zu unterbreiten hat, legte die ORKB von Jordanien kürzlich ihren Jahresbericht für das Jahr 1992 dem Parla-

ment vor. Der Bericht beinhaltet die Stellungnahmen der ORKB zu den überprüften Stellen und eine Beschreibung der festgestellten Verstöße. Darüber hinaus werden in dem Bericht Empfehlungen abgegeben, die in den nächsten Sitzungen des Parlaments erörtert werden sollen.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Audit Bureau of Jordan, P.O. Box 950334, Amman, Jordanien.

Libanon

Neuer ORKB-Leiter

Hussein Hamdam wurde zum Leiter der ORKB des Libanon ernannt und tritt damit die Nachfolge von Abdullah Nasser an, der in den Ruhestand getreten ist. Hr. Hamdam erwarb einen Abschluß in Rechtswissenschaften an der Universität von Syrien in Damaskus und einen weiteren Abschluß in libanesischem Recht an der Jesuit University in Beirut.

Seine Ernennung zum Prüfer in der ORKB im Jahr 1957 markierte den Beginn seiner glänzenden Laufbahn im öffentlichen Dienst. Später wurde er Richter am Court of Justice, wo er hochrangige Posten bekleidete wie etwa den eines Richters am Berufungsgericht in Al-Bikah, des Vorsitzenden der Kammer der Berufungsgerichte in Beirut, und in der jüngeren Vergangenheit den des Generalstaatsanwalts in Beirut.

Zusätzlich zu seiner Arbeit im Staatsdienst unterrichtet Hr. Hamdam an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Arabic Beirut University und an dem an das Justizministerium angegliederte Institut für rechtswissenschaftliche Studien. Aus seiner Feder stammen zahlreiche Veröffentlichungen zu Themen wie etwa Sachversicherung, soziale Gerechtigkeit und Arbeitsrecht.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Audit Office, Avenue de l'Armée (Kantari), Immeuble Rizek et Helou, Beirut, Libanon.

Malaysia

Neuer ORKB-Leiter

Dato' Mohd. Khalil bin Dato' Mohd. Noor wurde am 1. Juli 1994 zum Leiter

der ORKB von Malaysia ernannt und tritt damit die Nachfolge von Tan Sri Ishak bin Tadin an, der in den Ruhestand getreten ist. Vor seiner Bestellung bekleidete Dato' Mohd. Khalil das Amt des Generalsekretärs im Bautenministerium.

Nach seinem Abschluß an der Universität von Malaya trat Dato' Mohd. Khalil im Jahr 1964 in den öffentlichen Dienst Malaysias ein. Er bekleidete verschiedene hochrangige Posten, darunter den des stellvertretenden Generalsekretärs im Handels- und Industrieministerium, des Sekretärs der Finanzsektion im Finanzministerium, des Generaldirektors für Straßenverkehr und den des Sekretärs des Auslandsinvestitionsausschusses der Wirtschaftsplanungsstelle im Premierministeramt.



Dato' Mohd. Khalil

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Office of the Auditor General, Jabatan Audit, Jalan Tugu, 50518 Kuala Lumpur, Malaysia.

Malta

Jahresbericht 1992

Ein wichtiges im Rahmen des Jahresberichtes 1992 erörtertes Vorhaben war eine Initiative zur „Entwicklung und Verwirklichung eines finanziellen und rechenschaftspflichtbezogenen Rahmens, um ... den Fachabteilungen ein gewisses Maß an Dezentralisierung zu ermöglichen“. Darüber hinaus befaßt sich der Bericht mit der Einführung einer neuen Innenrevisionsfunktion für den öffentlichen Dienst. Sechs Beamte der

ORKB nahmen an Ausbildungsveranstaltungen für den Bereich Innenrevision teil.

Im Bericht wird darauf hingewiesen, daß eines der anlässlich des XIV. INCO-SAI zur Sprache gebrachten Themen die Umweltprüfung gewesen sei. INTO-SAI hat eine Arbeitsgruppe zur Erforschung der Funktionen und Anforderungen, denen sich die ORKBn bei Umweltprüfungen gegenübersehen, eingesetzt, zu der Malta einen Vertreter entsenden wird.

Das letzte Kapitel des Berichtes befaßt sich mit der Rolle und dem Status des ORKB-Leiters. In einem Weißbuch hatte die Regierung im November 1993 vorgeschlagen, die Vorgehensweise zur Ernennung des ORKB-Leiters neu zu regeln sowie seine Funktionen und „seine Beziehung zu Regierung, Parlament und Volk ebenfalls einer Revision zu unterziehen, um sie an die Anforderungen der Gegenwart anpassen zu können.“

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Audit Office, Notre Dame Ravelin, Floriana, Malta.

Mauritius

Bericht des ORKB-Leiters

Dieser Bericht beschäftigt sich mit dem am 30. Juni 1993 zu Ende gegangenen Rechnungsjahr und hebt hervor, daß „viele Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung gut durchdacht seien und auch gut funktionierten“.

Jedoch verabsäumten es einige statutarische Körperschaften schon mehrere Jahre lang, ihre Jahresberichte und geprüften Jahresabschlüsse dem Parlament zu unterbreiten, obwohl sie gesetzlich zur Vorlage dieser Unterlagen verpflichtet seien. Von einem anderen Gremium wird angemerkt, daß es die Empfehlungen des Ausschusses zur Überprüfung von Lohn- und Gehaltsfragen in bestimmten Punkten außer acht lasse.

Unter anderem wird in diesem Bericht empfohlen, die Durchsetzung des Gesetzes über die Vorlage der obengenannten Unterlagen sowie das Betreiben von aus der „Nichteinhaltung der Empfehlungen des Ausschusses zur Überprüfung von Lohn- und Gehaltsfragen resultierender Überzahlungen“ in Erwägung zu ziehen.

Der 171 Seiten umfassende Bericht enthält Jahresabschlüsse und erörtert die Rechnungsführung von Ministerien und anderen Behörden. Nähere Informationen sind beim Audit Department, 4th Floor, Cerne House, Port Louis, Mauritius, erhältlich.

Pakistan

Seminar zur Wirtschaftlichkeitsprüfung

Die Rechnungskontrollbehörde von Pakistan hält vom 2. Januar bis 2. Februar 1995 in Lahore ein fünfwöchiges Intensivausbildungsprogramm für leitende ORKB-Prüfer aus Entwicklungsländern ab. Das Ausbildungsprogramm wird kostenlos angeboten, die Teilnehmer müssen jedoch für Reise, Unterkunft und Verpflegung selbst aufkommen. Anmeldungsschluß ist der 30. November 1994.

Weitere Informationen und Anmeldeformulare sind erhältlich bei: Hrn. Zial Haq Khan, Director General, Performance Audit, PT&T Audit Building, Mauj-e-Darya Road, Lahore 54550 Pakistan.

Rußland

Neuer ORKB-Leiter

Am 1. Juli 1994 wurde Anatoli Nikolaowitsch Saunin zum Vorsitzenden des Haushaltskontrollausschusses der Staatsduma der Russischen Bundes-

versammlung ernannt. Unmittelbar vor seiner Bestellung war er seit 1992 als stellvertretender Vorsitzender dieses Ausschusses tätig gewesen.

Seit seiner Wahl zum Abgeordneten des Obersten Sowjet der damaligen UdSSR im Jahr 1989 bekleidete Hr. Saunin eine Reihe von hochrangigen Regierungsämtern. Von 1989 bis 1991 amtierte er als stellvertretender Vorsitzender der Planungs- und Haushaltskommission im Obersten Sowjet. Danach war Hr. Saunin von 1991 bis 1992 als stellvertretender Vorsitzender der ORKB der UdSSR, der Kontrollkammer, tätig.

Hr. Saunin wurde in der Republik Aserbeidschan geboren und erwarb ein Doktorat der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Leningrad. Er kann überdies auf beträchtliche Erfahrung in Vortrags- und Forschungstätigkeit zu den Themen Wirtschaftswissenschaften, Finanzen und Haushaltsplanung verweisen.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Haushaltskontrollausschuß, uliza Novi Arbat 36, 121205 Moskau, Russische Föderation.

Vereinigte Staaten von Amerika

15. Internationales Prüferstipendienprogramm

Am 13. Juni 1994 begann das



Die Teilnehmer am GAO-Stipendienprogramm 1994, sitzend (von links nach rechts): Gainda Dwarka, Guyana; Jorge Carrion, Costa Rica; Sekou Diani, Mali; Bal Krishna, Fidschi; Mohammad Qazzaz, Jordanien. Stehend (von links nach rechts): Daniel Frichot, Seychellen; Delroy Stewart, Jamaika; Gonzalo L. Castro Alvear, Ecuador; Margarine Vinigirai, Simbabwe; Betty Gregoria Perez Argueta de Solares, Guatemala; Bah Hady, Guinea; Philip Nauga, Papua Neuguinea; Wayne Simon, Belize.

15. Internationale Prüferstipendienprogramm. Dieses Programm bietet den Teilnehmern Gelegenheit, bei einer Vielzahl von Aktivitäten sowohl theoretisch als auch praktisch die Arbeitsweise des General Accounting Office (GAO) und anderer ORKBn bei ihrer Prüfungstätigkeit kennenzulernen. Die Aktivitäten der ersten Wochen des Stipendienprogramms sollten zur Vertiefung des Wissens der Teilnehmer über die Geschichte, Aufgabe, Organisation und Tätigkeiten des GAO und der durch die Teilnehmer des diesjährigen Kurses vertretenen ORKBn dienen.

Vereinte Nationen

Schaffung einer neuen Rechnungskontrollstelle

Am 29. Juli 1994 rief die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Office of Internal Oversight Services (OIOS) ins Leben. In die Zuständigkeit dieser neuen Organisation fällt die gesamte Innenrevision im Rahmen der Vereinten Nationen, einschließlich Überprüfungen, Augenscheinsnahmen und Untersuchungen. Wie in der die Gründung des OIOS betreffenden Entscheidung dargelegt, wird das OIOS, dem ein Untergeneralsekretär vorstehen soll, die Aufgaben des im Vorjahr durch den Generalsekretär gegründeten Office for Inspections and Investigations übernehmen und unter seiner Aufsicht unabhängig agieren können.

Botschafter Karl Paschke aus Deutschland wurde zum Untergeneralsekretär des OIOS bestellt. Er wurde nach Absprache mit den Mitgliedsstaaten und nach Zustimmung durch die Generalversammlung durch den Generalsekretär für eine einmalige Amtszeit von 5 Jahren ernannt. Vor seiner Ernennung bekleidete Botschafter Paschke den Posten des Generaldirektors für Personal- und Haushaltsführungsangelegenheiten im deutschen Außenministerium.

Zypern

Veröffentlichung des Jahresberichtes

Der Leiter der ORKB Zyperns hat

seinen Jahresbericht für das am 31. Dezember 1992 zu Ende gegangene Rechnungsjahr dem Präsidenten der Republik übermittelt, der diesen wiederum dem Parlament vorgelegt.

Der Bericht vermerkte, daß die Computerisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors voranschreitet und daß zu diesem Zweck ein Lenkungsausschuß für die Computerisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors und ein Angebotsprüfungsausschuß für die Computerisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors zur Durchführung des Computerisierungsplans eingesetzt worden seien.

Dem Leiter der ORKB zufolge war wieder eine Reihe der überprüften Behörden säumig bei der Beantwortung seiner Briefe oder Anfragen. Wenn überprüfte Stellen derartige Briefe oder Anfragen nicht innerhalb von 9 Monaten beantworten, wird dies dem Präsidenten der Republik zur Kenntnis gebracht.

Auf Anregung des ORKB-Leiters beschloß die Zentralbank von Zypern, „die Rechnungsführungsgrundsätze, auf Grund derer die Rechnungsabschlüsse erstellt werden und darüber hinaus eine Anzahl von Erläuterungen. . .“ in ihre Rechnungsabschlüsse mit aufzunehmen. Dies wird zu größerer Anschaulichkeit der Rechnungsabschlüsse führen und deren Analyse erleichtern. Darüber hinaus wird angeführt, daß sich die Fertigstellung der Räumlichkeiten der Zentralbank verzögert habe, jedoch bis Ende 1993 erwartet werde. Der 162 Seiten umfassende Bericht erörtert auch Feststellungen in bezug auf staatliche Ministerien, öffentliche Unternehmen und andere Organisationen.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Audit Office of the Republic of Cyprus, Nicosia, Zypern.

Institut für Innenrevision

Entwurf einer Erklärung zur Berichterstattung im Bereich der Innenrevision

Das Institut für Innenrevision (IIA), die internationale Vereinigung der Innenrevisoren, hat einen novellierten

Entwurf einer Erklärung von Richtlinien für die Innenrevision veröffentlicht. Der im Dezember 1993 erstmals veröffentlichte Entwurf trug den Titel „Summary Reporting on Internal Control“ (Zusammenfassende Berichterstattung zur Innenrevision). Dies wurde auf „Reporting on the Overall System of Internal Control“ (Berichterstattung über das Gesamtsystem der Innenrevision) abgeändert, um den Zweck der Erklärung besser wiederzugeben.

Der Unterausschuß hatte damit gerechnet, daß die vorgeschlagenen Richtlinien aufgrund der öffentlichen Präsentation beträchtliche Aufmerksamkeit erregen und Stellungnahmen nach sich ziehen würden. Angesichts der Bedeutung dieses Themas sah der Unterausschuß daher ein Verfahren mit zweimaliger öffentlicher Präsentation vor. Auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen wurden mehrere Veränderungen an den vorgeschlagenen Richtlinien vorgenommen, um die Darlegung der Zielsetzung der Richtlinien zu verbessern und klarzustellen, die verwendete Terminologie, wo dies nötig war, auf andere Abschnitte der Richtlinien abzustimmen, und Widersprüchlichkeiten auszuräumen.

Der Entwurf führt an, daß der Leiter der Innenrevision, die Geschäftsführung und der Vorstand in folgenden Punkten Übereinkunft erzielen sollten: die Kriterien der Innenrevision, auf denen die Struktur des Berichtes basiert; der Prüfungsauftrag, der die Grundlage für Stellungnahmen und andere zu erbringende Informationen bildet; sowie der Personenkreis, auf den sich die Verbreitung des Berichtes beschränken soll.

Das Institut für Innenrevision ist ein 50.000 Mitglieder zählender Berufsverband für in der Innenrevision tätige Prüfer. Das 1941 gegründete Institut beschäftigt sich mit der Zertifizierung von Mitgliedern, Forschung, beruflicher Weiterbildung und der Erstellung von Richtlinien für die Innenrevision in mehr als 100 Ländern. Nähere Informationen sind beim Institute of Internal Auditors, 249 Maitland Avenue, Altamonte Springs, Florida 32701-4201, U.S.A., erhältlich. ■

Wirtschaftlichkeitsstudien in der Einnahmenprüfung

Von Muhammad Akram Khan, ORKB von Pakistan

Einleitung

Laut den Bestimmungen der Verfassung fällt die Überprüfung von 98 Prozent der Einnahmen der Bundesregierung und der Provinzen Pakistans in den Zuständigkeitsbereich des ORKB-Leiters von Pakistan. Dennoch handelt es sich bei der Einnahmenprüfung um eine Entwicklung verhältnismäßig neueren Datums. Der ORKB-Leiter setzte im Jahr 1973 gegen beträchtlichen Widerstand die Errichtung eines Direktorats für Einnahmenprüfung durch. Zu diesem Zeitpunkt war die ORKB nur zur Prüfung von vier Steuern befugt, nämlich Einfuhrzölle, Verbrauchs-, Umsatz- und Vermögenssteuer. Seit damals hat sich jedoch ihr Zuständigkeitsbereich auf nahezu alle staatlichen Einnahmen, einschließlich der Einkommenssteuern, erweitert. Um diesen Aufgaben nachkommen zu können, errichtete der ORKB-Leiter im Jahr 1988 ein Direktorat für Einkommenssteuerprüfung. Die zur Durchführung der Einnahmenprüfungen auf Bundesebene aufgewendeten Mittel entsprechen annähernd den für die auf Provinzebene eingesetzten. Die Tatsache, daß die ORKB bei der Einnahmenprüfung eine immer stärkere Rolle spielt, läßt darauf hoffen, daß die Mittelausstattung für diese Tätigkeit ebenfalls entsprechend verstärkt werden wird.

Dieser Artikel befaßt sich mit Wirtschaftlichkeitsstudien im Rahmen der in der ORKB von Pakistan durchgeführten Einnahmenprüfungen. Da der Anstoß zur Durchführung dieser Studien in erster Linie von dem für die Prüfung der Einnahmen aus indirekten Steuern verantwortlichen Direktorat für Einnahmenprüfung ausgegangen war, berichtet dieser Artikel hauptsächlich über die von dieser Dienststelle durchgeführten Arbeiten.

Die Wirtschaftlichkeitsstudien bei der Einnahmenprüfung nahmen in Pakistan in den Jahren 1986 und 1987 ihren Anfang. Ab diesem Zeitpunkt wurden bis zum Juni 1992 16 Berichte veröffentlicht. Anfang 1993 waren nur vier davon vom Parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschuß erörtert worden. Der Parlamentarische Rechnungsprüfungsausschuß stand dem Vorhaben von Wirtschaftlichkeitsstudien bei der Einnahmenprüfung grundsätzlich positiv gegenüber. Der Ausschuß erließ mehrere Weisungen an die zentralen Finanzbehörden zur Durchsetzung der in den Berichten angeregten Empfehlungen. In einigen Fällen beeinspruchte die für Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern zuständige Stelle die Empfehlungen mit der Begründung, die empfohlenen Schritte bereits gesetzt zu haben. Nachdem dies von Prüfern bestätigt worden war, wurden die Empfehlungen auf Anregung des Parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschusses fallengelassen.

Prüfungsmethoden und -umfang

Die ersten Wirtschaftlichkeitsstudien bei der Einnahmenprüfung stellten sich als ausgedehnte Befragungen durch Prüfer dar, die sich eines bei Finanzprüfungen angewandten Ansatzes bedienten: Aktendurchsicht, Fallstudien, analytische Buchprüfungen und persönliche Befragungen. Der einzige Unterschied bestand darin, daß die Überprüfung 100 Prozent der Fälle abdeckte und die Organisationsgrenzen verschiedener zur Einhebung von Einfuhrzöllen und Verbrauchssteuern befugter Stellen überschritt. So wurden etwa Studien über Rückerstattungen und Nachlässe, Zolllager, Zollfreigeschäfte, Getränke und Bücherabstimmung durchgeführt. Die Prüfberichte boten ein landesweit gültiges Gesamtbild zu den einzelnen Themenbereichen.

Allmählich entwickelte sich der für die Wirtschaftlichkeitsstudien angewandte Ansatz und die dafür eingesetzten Methoden auf eine stärker von Systematik und Professionalität geprägte Ebene. Die Prüfer begannen nun, Übersichtsberichte zu erstellen. Ein Übersichtsbericht vermittelt den allgemeinen Hintergrund eines bestimmten Prüfungsbereichs, die Gründe, warum gerade dieser Bereich zur Überprüfung ausgewählt wurde, die potentiell zu behandelnden Hauptthemen und die dabei anzuwendenden Prüfungsmethoden. Die Auswahl der Untersuchungsobjekte erfolgt im allgemeinen auf der Grundlage der Vorkenntnisse der Prüfer über die verschiedenen zur Steuereinhebung befugten Stellen. Auch Presseberichte, Weisungen des Parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschusses sowie die Höhe der von der jeweiligen Stelle verwalteten Einnahmen fließen in solche Entscheidungen ein.

Ist ein Prüfungsbereich in die engere Wahl gekommen, so wird dies zunächst innerhalb des Direktorats erörtert, bevor es zu einer formellen Erhebung kommt. Der Erhebungsbericht konzentriert sich auf Themenschwerpunkte, Prüfungskriterien, Prüfungsansatz und Berichterstattungsstrategie.

Die Wirtschaftlichkeitsstudien befaßten sich auch eingehender mit der Wirksamkeit interner Kontrollsysteme- und verfahren

Nach Fertigstellung der Erhebung wird ein Prüfungsplan erstellt. Die Prüfung wird von einem zwei bis drei Personen umfassenden Team durchgeführt. Die Arbeit vor Ort nimmt im allgemeinen 8 bis 10 Monate in Anspruch. Weitere 2 bis 3 Monate müssen für die Berichterstattung vorangeschlagen

werden. So entfallen auf die Fertigstellung jedes einzelnen Berichtes zwei bis drei Mannjahre. Die Kosten der Prüfung werden jedoch von den nach Durchführung der im Bericht empfohlenen Maßnahmen erzielten Einsparungen mehr als wettgemacht.

In den letzten Jahren legten die Prüfer ihr Augenmerk mehr auf Fragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung als nur auf die Einhaltung von Vorschriften und Bestimmungen. Die Wirtschaftlichkeitsstudien befaßten sich auch eingehender mit der Wirksamkeit interner Kontrollsysteme- und verfahren. Aus diesem Grund verringerten die Prüfer die Zahl der in ihrer Stichprobe zu überprüfenden Punkte für jene Bereiche, in denen die interne Kontrolle einwandfrei funktionierte. Dennoch beträgt die Erhebungsauswahl noch immer mehr als 50 Prozent. Ein systemgestützter Ansatz zur Prüfungserhebungsauswahl und der Einsatz geeigneter Prüfungssoftware könnte zu einer Verkürzung der zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Rahmen von Einnahmenprüfungen benötigten Zeitspanne führen.

Die Prüfer befassen sich heute auch mit Themen, die für sie einst traditionellerweise tabu waren. So gaben sie zum Beispiel Stellungnahmen zu bestimmten steuerpolitischen Maßnahmen und deren Wirksamkeit ab. Im Falle des Berichts über die Gadoon-Amazai-Industriezone (1990-1991), stellten die Prüfer fest, daß falsche regierungspolitische Maßnahmen zu einem Rückschlag im Industrialisierungsprozeß geführt haben.

In mehreren Berichten wiesen die Prüfer auch auf unzureichende gesetzliche Grundlagen hin. Sie hoben hervor, daß es rechtlich zulässig sei, bestimmte Einnahmen nicht einzuheben, und daß bei der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen ein Ermessensspielraum bestehe.

Ein weiterer erfolgversprechender Bereich der ORKB-Tätigkeit sind Prüfungen mit gesellschaftspolitischer Relevanz. So wurde etwa im obengenannten Bericht darauf hingewiesen, daß das Verfahren zur Erlangung einer Importgenehmigung für Essigsäureanhydrid mit Mängeln behaftet sei. Da diese Chemikalie zur Herstellung von Heroin verwendet werden kann, seien stärkere Sicherheitsmaßnahmen zur Verhinderung von ungesetzlichen Handlungen erforderlich. Unbeabsichtigt und unbewußt hat die ORKB den Umfang ihrer Nachforschungen auf gesellschaftspolitisch relevante Fragen ausgedehnt. Erfreulicherweise zeigte sich von seiten der vollziehenden Regierungsgewalt kein Widerstand gegen diese Entwicklung.

In mehreren Berichten wiesen die Prüfer auch auf unzureichende gesetzliche Grundlagen hin. Sie hoben hervor, daß es rechtlich zulässig sei, bestimmte Einnahmen nicht einzuheben, und daß bei der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen ein Ermessensspielraum bestehe.

Prüfungsergebnisse

Im folgenden einige der wichtigsten Ergebnisse aus den beim Direktorat für Einnahmenprüfung vorgenommenen Wirtschaftlichkeitsstudien:

- Die Kontrollmechanismen für die Bemessung und Einhebung der indirekten Verbrauchssteuer waren unzureichend.
- Das Überwachungssystem im Bereich der Steuer-einhebung- und rückerstattung war ausbaubedürftig.
- Die Tätigkeiten verschiedene Zolleinbestellen waren nicht in ausreichendem Maße koordiniert. So wurden bestimmte Steuern nicht eingehoben und bestimmte Rückerstattungen und Nachlässe nicht gewährt.
- Getränke Stichproben wurden nicht zur Überprüfung ihrer Art und Stärke an Laboratorien weitergeleitet.
- Der Einflußnahme von Militärbehörden und anderer einflußreicher Persönlichkeiten sollte im Sinne der Verhinderung von Sichertverlusten bei den staatlichen Einnahmen Einhalt geboten werden.
- Gesetzliche Bestimmungen wurden nicht streng genug angewandt, was zur Gewährung von unzulässigen Rückerstattungen und ungesetzlichen Nachlässen geführt hat. Es gab auch Anzeichen von Rückerstattungsbruch und Urkundenfälschung.
- Interne Kontrollmechanismen fehlten entweder gänzlich oder waren nicht im ausreichenden Maße vorhanden. Die Rechnungsführung war unzuverlässig und nicht mit den Bank- bzw. Behördenaufzeichnungen abgestimmt.
- Steuerpolitische Maßnahmen trugen in bestimmten Fällen nicht zur Erreichung gesetzter Ziele, z.B. der Industrialisierung, bei.

Künftige Einsatzgebiete

Die Veranlassung von Wirtschaftlichkeitsstudien durch das Direktorat für Einnahmenprüfung ist ein vielversprechender Schritt. Dennoch gibt es immer noch Bereiche, in denen Verbesserungen angestrebt und durch deren Stärkung und Vergrößerung die Möglichkeiten des Direktorats zur noch effizienteren Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen verbessert werden sollten.

Das Direktorat sollte ein Handbuch zur Wirtschaftlichkeitsprüfung erstellen, um die von ihm angewandten Verfahren zu dokumentieren und standardisieren. Ebenso sollte es Richtlinien für Prüfungskriterien für verschiedene Arten von Wirtschaftlichkeitsprüfungen herausgeben.

Das Direktorat sollte zur Ausbildung seiner Mitarbeiter eine Koordinierung mit dem Institut zur Ausbildung im Rechnungsprüfungs- und führungswesen anstreben. Das Prüfungs-

handbuch könnte die Grundlage zur Erstellung von Unterrichtsmaterial und zur Entwicklung eines systematischen Ausbildungsprogramms für Wirtschaftlichkeitsprüfungen bilden.

Das Direktorat sollte seine Wirtschaftlichkeitsprüfungen ebenfalls mit dem ORKB-Leiter und der Regierung abstimmen. Insbesondere sollte der Umfang der Wirtschaftlichkeitsprüfungen klar herausgearbeitet und mit dem ORKB-Leiter und den Regierungsstellen abgestimmt sein, um sich deren Zustimmung zu versichern. Bestimmte Tätigkeiten müßten dann vielleicht aufgegeben werden, wenn die vollziehende Regierungsgewalt die Rechtmäßigkeit des Prüfungsauftrags in Frage stellte.

Das Direktorat sollte darüber hinaus auch eine strategische Planung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausarbeiten, so daß alle zu überprüfenden Stellen in einem drei bis vier Jahre umfassenden Zyklus überprüft werden könnten. Angesichts der beschränkten Mittelausstattung sollte das Direktorat den Versuch unternehmen, Informationstechnologie und Rechnungsprüfungssoftware für routinemäßige Finanzprüfungen einzusetzen und gleichzeitig den Wirtschaftlichkeitsprüfungen mehr Mittel zukommen zu lassen.

Nähere Informationen sind beim Verfasser im Pakistan Audit Department, House No. 150, Street No. 37, Sector F-10/1, Islamabad, Pakistan, erhältlich. ■

Die Prüfer der FAO sind der Herausforderung gewachsen

Von G. Peter Wilson, Office of Internal Audit, Inspection and Management Control, Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen

Als Teil seiner Gesamtbewertung der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) der Vereinten Nationen forderte deren neuer Generaldirektor aktuelle Prüfberichte über die fünf Regionalbüros und die 75 über die ganze Welt verteilten Außenstellen. Diese Forderung wurde am 23. Juni 1994 erhoben, und die Prüfungen mußten bis Ende Juli 1994 abgeschlossen sein. In den vorangegangenen 18 Monaten erstellte Prüfberichte lagen für sechzehn Außenstellen und zwei Regionalbüros vor. Fünf Außenstellen konnten aus Sicherheitsgründen nicht vor Ort überprüft werden. So mußte also die Vorbereitung, Organisation, personelle Ausstattung, Finanzierung, Überprüfung und Berichterstattung für die Prüfung von 54 Außenstellen und drei Regionalbüros innerhalb von fünf Wochen vorgenommen werden.

Das vorrangigste Anliegen dabei war es, jemanden zu finden, der die Koordinierung des Gesamtprojekts übernehmen konnte. Für diese außerordentliche wichtige Position wurde der für Vor-Ort-Prüfungen zuständige leitende Beamte in der Innenrevision auserkoren, der im Verlauf des gesamten Unternehmens eng mit dem Director of Audit zusammenarbeitete. Es erwies sich als schwierig, genug qualifizierte Prüfer für diese Aufgabe zu finden. Der Juli ist ein beliebter Urlaubsmonat, und darüber hinaus gab es auch einige krankheitsbedingte Ausfälle. Erschwerend kam noch hinzu, daß vier hochrangige Prüferposten zur Neubesetzung offen standen. Tatsächlich standen nur vier ausgebildete Prüfer aus der Abteilung für Innenrevision für die mit Reisetätigkeit verbundene Aufgabe zur Verfügung, auch nach einigen Umstellungen und Urlaubsstornierungen. Den Berechnungen zufolge bestand jedoch Bedarf an mindestens 14 zusätzlichen erfahrenen Prüfern, und das so schnell wie möglich.

In der Planungsphase entschloß man sich zur Zusammenlegung der Prüfungsaufträge zu Gruppen von drei oder vier zu überprüfenden Stellen unter Berücksichtigung der geographischen Lage, der logistischen Erfordernisse, der erforderlichen Sprachkenntnisse und des Umfangs und der Komplexität der geplanten Operationen. Jedem Prüfer sollte eine dieser Gruppen zugewiesen werden. Dies erforderte die Abhaltung von Ausbildungs- und Einführungsveranstaltungen, die Entwicklung von Prüfprogrammen, die Erstellung von Berichterstattungsrichtlinien und die Erfassung von anderen Unterlagen für die Mitglieder des Prüferteams, und das alles unter massivem Zeitdruck.

In der Phase des Organisierens und der personellen Besetzung griff der Koordinator bei der Aufteilung der Prüfaufträge nach den definierten Kriterien auf die Unterstützung des

offiziellen Reiseveranstalters zurück. Der Director of Audit wandte sich mit der Bitte um Bereitstellung zusätzlichen gut ausgebildeten, mit Rechnungsprüfungs- oder Bewertungstätigkeiten und den Außeneinsätzen der FAO vertrauten Personals an die Leiter anderer Abteilungen. Auch wurden zwei bereits im Ruhestand befindliche Innenrevisoren für den Monat Juli unter Vertrag genommen. Die nächsten Schritte waren die Festlegung des Aufgabenbereichs für dieses Unternehmen, die Zuordnung von Prüfern zu den Gruppen zu überprüfender Stellen, die Erstellung eines grundsätzlichen Prüfungsplans, die Feststellung der Kosten und das Ansuchen um Genehmigung für das gesamte Paket beim Generaldirektor. Diese Aufgabe war mit Erteilung der Genehmigung am 30. Juni 1994, eine Woche nach Auftragserteilung, abgeschlossen.

Vor der Durchführung der eigentlichen Prüfungen war es noch erforderlich, Visa einzuholen, medizinische Vorkehrungen zu treffen, Reisepläne festzulegen, Reisevorschüsse zu beantragen und die Außenstellen von den Missionen und Reiseplänen in Kenntnis zu setzen. Während dieser Phase wurden gleichzeitig die Unterlagen in den Prüfungsaufträgen entsprechenden Einheiten erstellt und Vorträge durch verschiedene Fachabteilungen innerhalb der FAO organisiert. Der Generaldirektor selbst und die zwei stellvertretenden Generaldirektoren kamen mit den Mitgliedern des Prüfungsteams zusammen, dann folgte eine von der Innenrevisionsabteilung organisierte detaillierte Einsatzbesprechung. Die ersten Prüfer verließen Rom zur Erfüllung ihrer Aufgaben am 7. Juli 1994. Bis zum 13. Juli 1994 war bereits das gesamte Prüferteam „unterwegs“.

Innerhalb der von ihm gesetzten fünfwöchigen Frist standen dem Generaldirektor aktuelle unabhängige Innenrevisionsberichte zur Verfügung, die ihm eine Gesamtbewertung der Abwicklung der örtlichen FAO-Einsätze ermöglichten.

Während die Prüfer ihre Arbeit vor Ort aufnahmen, bereiteten sich der Koordinator und das am Hauptsitz in Rom verbliebene Personal der Innenrevisionsabteilung auf die Entgegennahme der Berichte vor, wozu noch mehr Planungs- und Koordinationsaufwand erforderlich war. Zur Entgegennahme der aus 30 afrikanischen, 12 lateinamerikanischen und karibischen Ländern, 9 aus dem asiatisch-pazifischen Raum

und 3 aus dem Nahen Osten kommenden Berichtsentwürfen wurde ein spezielles Faxgerät angeschafft. Zusätzlich zu den drei ständigen Sekretariatskräften in der Innenrevisionsabteilung mußten Aushilfskräfte eingestellt und ein Überarbeitungs- und Qualitätskontrollsystem entwickelt werden. Die Berichte wurden sofort nach Eintreffen überprüft und freigegeben (obwohl in einigen Fällen Klarstellungen über Telefon, Fax oder E-Mail erforderlich waren) und dem Generaldirektor zusammen mit einem täglich erstellten Statusbericht übergeben. Die ersten Berichte trafen am 12. Juli 1994 ein, wurden bearbeitet und dem Generaldirektor am 15. Juli 1994 vorgelegt. Nach diesem Muster wurde auch weiterhin verfahren, bis der letzte, mit 3. August datierte Bericht dem Generaldirektor zugeleitet worden war. Am 4. August folgte dann noch ein Gesamtbericht. Es war gelungen, die Frist einzuhalten.

Das vom ganzen Prüfungsteam an den Tag gelegte Engagement trug viel zur Akzeptanz und Unterstützung der in der Organisation vorgenommenen Veränderungen unter den anderen Mitarbeitern bei.

Natürlich gab es im Verlauf dieses Wettlaufs mit der Zeit auch „Stolpersteine“. Faxgeräte funktionierten manchmal nicht, und es gab auch andere Verzögerungen bei der Übermittlung der Berichtsunterlagen nach Rom. Komplikationen waren auch auf unvorhersehbare Sicherheitsprobleme zurückzuführen; ein Prüfer mußte etwa den Kongo per Boot überqueren; eine anderer die syrische Wüste per Auto, was man nicht als allgemein übliche und empfohlene Reisemodalitäten bezeichnen kann. Wieder ein anderer Prüfer kam während eines Staatsstreichs an seinem Zielort an, und andere hatten mit äußerst schwierigen Bedingungen vor Ort zu kämpfen. Mehrere Prüfer saßen aufgrund von Streiks oder abgesagten Flügen fest, und mehr als einer litt unter gesundheitlichen Problemen.

Dennoch standen dem Generaldirektor innerhalb der von ihm gesetzten fünfwöchigen Frist aktuelle unabhängige Innenrevisionsberichte zur Verfügung, die ihm eine Gesamtbeurteilung der Abwicklung der örtlichen FAO-Einsätze ermöglichen. Dem Generaldirektor wurden darüber hinaus genaues Datenmaterial und Analysen zu den Aktivitäten der einzelnen Vertretungen und Regionalbüros vorgelegt. Diese zusätzliche objektive Informationsgrundlage bot sich ihm als Hilfsmittel bei den in bezug auf die personelle Ausstattung, Organisation und Umstrukturierung der Außenstellen im Lichte der neuen Dezentralisierungspläne von ihm zu treffenden Entscheidungen an.

Man sollte dazu noch erwähnen, daß dieses Unternehmen, die wahrscheinlich umfassendste jemals im Rahmen der Vereinten Nationen unternommene globale Innenrevision, noch in vielerlei anderer Hinsicht Nutzen gezeitigt hat. Für viele Außenstellen war diese Inspektion die erste überhaupt, oder zumindest die erste, soweit sich die gegenwärtig dort Beschäftigten zurückerinnern können. Dies hatte einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Arbeitsmoral und vermittelte einen äußerst günstigen Eindruck über die neue Beziehung zwischen dem Hauptsitz der Behörde und ihren Außenstellen. Darüber hinaus gelang es, eine Reihe von verwaltungstechnischen Abweichungen auf der Stelle zu beseitigen. Mehrmals hatten die Prüfer auch Gelegenheit, den Mitarbeitern in den Vertretungen unmittelbar beratend und unterstützend beizustehen. Für die Organisation noch unmittelbarer verwertbar ist allerdings das in den Prüfberichten gesammelte Datenmaterial. Dieses wird durch die Innenrevisionsabteilung weiteren Analysen unterzogen werden, aufgrund derer dann maßgeschneiderte Empfehlungen zur Verbesserung der Verfahrensabläufe und der Kontrollmechanismen zur Anwendung im Rahmen der gesamten Organisation ausgearbeitet werden. Nicht zuletzt trug das vom ganzen Prüfungsteam an den Tag gelegte Engagement viel zur Akzeptanz und Unterstützung der in der Organisation vorgenommenen Veränderungen unter den anderen Mitarbeitern bei. ■

Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer Auslandsmission

Von Liaqat Ali Chaudhary, Rechnungskontrollbehörde von Pakistan

Einleitung

Wir leben im Zeitalter der „Spezialisierung“ und des „komparativen Vorteils“. Darüber hinaus erleben wir auch das Zeitalter der Informationstechnologie, in dem die Bedeutung realer Entfernungen von Tag zu Tag abnimmt. Heutzutage kann es sich kein Land leisten, isoliert zu bleiben. Jedes Land muß Beziehungen zu anderen Ländern pflegen, als Mitglied in internationalen Gremien teilnehmen und bilaterale sowie multilaterale Abkommen schließen. Die in diesen Beziehungen und Abkommen berührten Thematiken erstrecken sich vom politischen Standpunkt zu internationalen Fragen bis zu Verteidigungsbündnissen, von der Zusammenarbeit in sozialer und kultureller Hinsicht bis zur Förderung von Wirtschaft und Handel.

Zur Herstellung und Pflege der Beziehungen zu anderen Ländern werden der Auslandsdienst eines Landes und dessen ständige Vertretungen oder Missionen benötigt. Diese Missionen führen zahlreiche Aktivitäten durch und erfüllen die verschiedensten Funktionen. Die Kosten dafür sind enorm, und fallen zudem in ausländischer Währung an. Aus diesem Grund ist es erforderlich, diese Ausgaben zu überprüfen und Stellungnahmen zur Wirtschaftlichkeit der Missionen abzugeben.

Dieser Artikel befaßt sich mit dem Aufbau und den Funktionen einer solchen Mission, erörtert einige der für eine Rechnungsprüfung in Frage kommenden Bereiche und schlägt Kriterien für die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung bei einer Auslandsmission vor. Die Hintergrundbedingungen dieser Erörterung sind die eines Entwicklungslandes, jedoch sollten viele der dabei behandelten Fragen auch für die Missionen von Industrieländern von Bedeutung sein.

Aufbau und Funktionen einer Mission

Eine Mission wird entsprechend ihrer verschiedenen Funktionen in mehrere Organisationseinheiten geteilt, wie zum Beispiel die Kanzlei, das Konsulat und die für Handel und Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Stellen. Die einzelnen Missionen unterscheiden sich hinsichtlich der Anzahl und Größe dieser Organisationseinheiten. Die Kanzlei steht dem Leiter der Mission in allen Angelegenheiten beratend und unterstützend zur Seite, bei der Leitung der Mission und der Überwachung der Arbeit anderer Organisationseinheiten.

Traditionellerweise bestehen die Hauptaufgaben einer Mission darin, den Bekanntheitsgrad des Heimatlandes zu erhöhen, sein Image zu pflegen und im Gastland Verständigungsbereitschaft zu schaffen; die politischen Beziehungen zum Gastland zu verbessern und die wirtschaftliche Zusam-

menarbeit zwischen den beiden Ländern zu fördern.

Zu weiteren traditionellen Zielsetzungen zählen die Stärkung der Zusammenarbeit mit dem Gastland in internationalen Gremien, die Förderung von Wirtschaft, Handel und Fremdenverkehr mit dem Gastland, die Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft, Technik und Bildungswesen und natürlich die Bereitstellung von Konsulardienstleistungen. Die Missionen befassen sich darüber hinaus auch mit nachrichtendienstlichen Aufgaben und mit Industriespionage.

Dazu erlangten in jüngster Zeit auch bestimmte andere Zielsetzungen Bedeutung für Auslandsmissionen. Dabei geht es um Themenkreise wie Umweltschutz, Drogenhandel und Terrorismus.

Die zu behandelnden Punkte und die Prüfungskriterien

Die schwierigste Aufgabe bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer Auslandsmission liegt in der Festlegung der möglicherweise relevanten Themen. Dieser Abschnitt erörtert einige Punkte, die als Schlüsselwerte für die Wirtschaftlichkeit einer Mission angesehen werden können.

Haushalt

Der Haushalt einer Mission sollte für jeden Prüfer von Interesse sein. Wenn es auf der Ausgabenseite zu einem ungewöhnlich hohen Anstieg gekommen ist, sollte der Prüfer diesen Anstieg analysieren und Rechtfertigungen dafür einholen.

Eine Erhöhung der Ausgaben kann auf einen Ausbau der von einer Mission gebotenen Funktionen und dem damit verbundenen Personalmehraufwand, auf eine Verstärkung der bestehenden Tätigkeit, auf eine hohe Inflationsrate im Gastland ebenso wie auf eine Verschlechterung des Wechselkurses zurückzuführen sein.

Kann die Ausgabenerhöhung keinem der genannten Faktoren zugeschrieben werden, sollten weitere Nachforschungen angestellt und Stellungnahmen dazu in den Prüfbericht aufgenommen werden.

Personalpolitik

Der Prüfer sollte sich mit der Anzahl und der Zusammensetzung der in der Mission Beschäftigten auseinandersetzen, um festzustellen, ob der Personalstand dem Arbeitsanfall entspricht. Ist die Mission überbesetzt, oder sind die Angestellten unterbeschäftigt, sollte die Mission die Zusammenlegung bestimmter Arbeitsplätze und einen Abbau des Personalstandes erwägen.

Die Arbeitsplatzbeschreibungen sollten deutlich abgefaßt sein. Die Posten sollten mit qualifizierten Personen besetzt werden, die wertvolle Beiträge zum Erfolg der Mission leisten können.

Für bestimmte Arbeitsplätze müssen nicht unbedingt Vollzeitkräfte oder Staatsbürger des Heimatlandes beschäftigt werden. Die Missionen sollten diese Posten (nach Beibringung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung) mit ortsansässigen Teilzeitkräften oder, falls sich das als eine der Wirtschaftlichkeit dienende Maßnahme erweist, mit Familienmitgliedern der regulären Mitarbeiter besetzen.

Politische Beziehungen

Der Schwerpunkt aller diplomatischen Aktivitäten liegt auf der Schaffung und Erhaltung enger und freundschaftlicher politischen Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten. Die Wirtschaftlichkeit einer Auslandsmission sollte daher nach der Güte der zwischen den beiden Ländern herrschenden politischen Beziehungen beurteilt werden. In manchen Fällen aber sind politische Beziehungen aus historischen Gründen zurückhaltend und feindselig, und die zwei betroffenen Staaten sind nicht willens, zur Verbesserung dieser Beziehungen beizutragen. In solchen Fällen sollte die Verantwortung dafür nicht der Auslandsmission angelastet werden.

Der Grad an Freundschaftlichkeit in politische Beziehungen kann an der Häufigkeit der Besuchen von Staatsoberhäuptern oder Regierungschefs, Kabinettsministern und anderen bedeutenden Persönlichkeiten sowie am Ergebnis solcher Besuche abgelesen werden. Im allgemeinen werfen häufige Besuche ein günstiges Licht auf die Leistungsfähigkeit einer Mission, weil dadurch entweder zur Förderung der Zusammenarbeit oder zum Abbau von Spannungen beigetragen wird. Besuche auf dieser Ebene bieten eine Möglichkeit, der anderen Seite den Standpunkt des Heimatlandes darzulegen und Probleme einer Lösung zuzuführen, bei denen dies auf einer niedrigeren Ebene unmöglich wäre.

Ein weiteres Anzeichen für freundschaftliche Beziehungen ist das Ausmaß, in dem die beiden Länder auf regionaler und internationaler Ebene miteinander zusammenarbeiten. Teilen sie ihre Ansichten zur Weltpolitik und unterstützen einander bei der Durchsetzung ihrer jeweiligen politischen Pläne, wäre es angemessen, auf gute politische Beziehungen zwischen ihnen zu schließen.

In Zusammenhang dazu steht das Abstimmungsverhalten des Gastlandes zugunsten des Heimatlandes bei Wahlen in diversen Gremien oder bei der Annahme von durch das Heimatland befürwortete Entschlieûungen. Manchmal läßt sich aufgrund des Systems geheimer Abstimmungen ein derartiges Verhalten nicht erkennen. Dann ist die durch das Gastland für die Wahl des Heimatlandes oder die Annahme einer von diesem befürworteten Entschlieûung geleistete Unterstützung ein Gradmesser für die politischen Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern.

Ein Anzeichen für das Bestehen freundschaftlicher politischer Beziehungen zwischen zwei Nachbarstaaten ist das Fehlen von Grenzstreitigkeiten und die Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften der beiden Länder. Es ist schließlich

naheliegend, daß nur gute politische Verbündete bilaterale oder multilaterale Verteidigungspakte schließen und im Verteidigungsbereich kooperieren.

Die Missionen sind auch für die Abhaltung verschiedenster Festlichkeiten zuständig, an denen hochrangige Vertreter des Gastlandes teilnehmen. Die Ranghöhe und die Häufigkeit der Teilname von hochrangigen Vertretern des Gastlandes bei solchen Festlichkeiten spiegelt ebenfalls den Grad der Freundschaftlichkeit in den gegenseitigen Beziehungen wider.

Wirtschaftliche Verflechtungen

Im heutigen Zeitalter der wirtschaftlichen Interdependenz kommt den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Ländern große Bedeutung zu.

Ein Bereich der zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Zusammenarbeit wird bestimmt durch das Ausmaß der durch das Geberland gewährten Zuschüsse, Bar- und Sachhilfe, Kredite und technischen Hilfe und die dafür maßgeblichen Bedingungen. Für das Empfängerland ist der Erhalt von mehr Zuschüssen, Entwicklungshilfe, Unterstützung und Krediten zu zinsbegünstigten Bedingungen und ohne Klauseln und Vorbehalte offensichtlich ein Gewinn. Die Tatsache, daß eine Mission solch ein günstiges Geschäft ausgehandelt hat, sollte daher auch gebührend Berücksichtigung finden.

Eine Art der Erweiterung wirtschaftlicher Zusammenarbeit ist das Schließen bilateraler oder multilateraler Abkommen und die Bildung von regionalen Vereinigungen, Freihandelszonen und gemeinsamen Märkten. Obwohl der Prüfer diesen Aspekten bei der Abfassung seiner Stellungnahme Beachtung schenken muß, sollte er dabei die vom Heimatland verfolgte Handelspolitik nicht aus den Augen verlieren.

Der Grad an Zusammenarbeit zwischen Privatunternehmen der beiden Staaten in Bereichen wie Handel, Lizenzen, Gemeinschaftsunternehmen, Technologietransfer etc. sollte ebenfalls Gegenstand von Untersuchungen sein. Erweisen sich die Bedingungen dieser Zusammenarbeit als nicht besonders vorteilhaft für die Unternehmen des Gastlandes, wirft dies ein günstiges Licht auf die Leistungsfähigkeit der Mission. Doch muß dieser Aspekt unter dem Blickpunkt der vom Heimatland verfolgten Handelspolitik gesehen werden.

Eine meßbare Größe ist auch der Umfang der direkten Auslandsinvestitionen des Gastlandes im Heimatland. Bestehen im Gastland keinerlei Bedenken bezüglich direkter Auslandsinvestitionen, und ist für diese Auslandsinvestitionen ein Anstieg zu verzeichnen, so sind die Beziehungen als gut zu betrachten.

Förderung des Handels

Eine Zunahme des bilateralen Handelsvolumens ist natürlich für beide Länder günstig. Aber wenn der Güter- und Dienstleistungsfluß aus dem Heimatland überwiegt, so spricht das für die Arbeit der Mission.

Der Status des Heimatlandes (Meistbegünstigungsklausel oder nicht) im Gastland, die Höhe der Zölle auf Exporte aus dem Heimatland, das Ausmaß der Exportkontingente (vorzugsweise beschränkte oder gar keine Kontingentierung für

das Heimatland) und die Handels- und Zahlungsbilanz sollten Gegenstand der Überprüfung sein. Das Gastland gewährt jedoch solche Konzessionen im allgemeinen nur gegen ebensolche Konzessionen durch das Heimatland.

Ein weiterer Punkt, der Beachtung verdient, ist die Gewährung (oder Nichtgewährung) von Krediten durch das Gastland für die Finanzierung von Importen im Heimatland.

Konsulardienstleistungen

Die Überprüfung sollte sowohl das Ausmaß als auch die Güte der erbrachten Konsulardienstleistungen berücksichtigen.

Es ist für den Prüfer ein leichtes, die Anzahl der bearbeiteten Visaanträge oder die Anzahl der während eines bestimmten Zeitraums ausgestellten Visa zu überprüfen und zur Abfassung einer Stellungnahme über die Leistungsfähigkeit einer Mission eine Zeitserienanalyse vorzunehmen.

Noch wichtiger aber ist es, daß der Prüfer eine Bewertung der Güte der erbrachten Dienstleistungen vornimmt, indem er die Antragsbearbeitungsverfahren untersucht, die zur Bearbeitung von Anträgen benötigte Zeit erfaßt, die Räumlichkeiten, in der Antragssteller ihre Anträge abgeben und die Wartezeit bis zu ihrer Bearbeitung zubringen müssen, überprüft und die Gründe für die Ablehnung von Anträgen und die Anzahl der Ablehnungen feststellt.

Es ist Aufgabe der Mission, abgelaufene Pässe von Staatsbürgern des Heimatlandes zu erneuern, für Neugeborene von Staatsbürgern des Heimatlandes Pässe auszustellen und in manchen Fällen verlorene Pässe zu ersetzen. Zur Messung der Leistungsfähigkeit der Mission in diesem Bereich kann der Prüfer auf die obengenannten Methoden zurückgreifen.

Manchmal muß eine Mission auch bestimmte andere Dokumente ausstellen, z.B. Personalausweise; Staatsbürger des Heimatlandes bei der Erlangung von Visa für Drittländer unterstützen oder helfen, Probleme von Staatsbürgern des Heimatlandes im Gastland zu lösen. Im Gespräch mit Besuchern der Mission kann der Prüfer Informationen zur Bewertung dieser Dienstleistungen erlangen.

Öffentlichkeitsarbeit

Die Steigerung des Bekanntheitsgrades des Heimatlandes und die Pflege seines Images im Gastland zählen zu den vorrangigsten Aufgaben einer Mission.

Der Prüfer sollte die sich in den elektronischen und Druckmedien des Gastlandes widerspiegelnde Einstellung gegenüber dem Heimatland untersuchen, um festzustellen, ob sie diesem wohlgesinnt ist. Der Prüfer sollte feststellen, wieviel Zeit die elektronischen Medien des Gastlandes der Darstellung des Heimatlandes an wichtigen nationalen Feiertagen widmen.

Das Allgemeinwissen der Staatsbürger des Gastlandes über grundlegende Informationen über das Heimatland kann auch als Gradmesser der Bemühungen der Mission zur Identitätsdarstellung und Imagepflege des Heimatlandes gesehen werden.

Oftmals besuchen Staatsbürger des Heimatlandes das Gastland, um zu studieren, an Sportveranstaltungen teilzu-

nehmen, künstlerische Auftritte darzubieten, Geschäftsangelegenheiten abzuwickeln oder um Einkäufe zu machen. Der Kontakt zwischen diesen Menschen und den Staatsbürgern des Gastlandes kann zur Identitätsdarstellung und Imagepflege des Heimatlandes beitragen. Angemessenes Verhalten der Besucher kann auch einen guten Eindruck in bezug auf das Heimatland vermitteln. Der Prüfer sollte feststellen, in welcher Weise eine Mission diesen Besuchern Koordinationsleistungen anbietet und zur Förderung von angemessenem Verhalten und gutem Benehmen beiträgt.

Um den Bekanntheitsgrad des Heimatlandes im Gastland zu erhöhen, bieten die Missionen Literatur, Dokumentarfilme, audiovisuelles Material, Zeitungen und Pressespiegel an. Der Prüfer sollte feststellen, wie und von wem diese Unterlagen genutzt werden.

Sicherheit

Mit dem Aufkommen des Terrorismus, der Verbreitung von Nukleartechnologie, des Anstiegs grenzüberschreitender Kriminalität, zwischenstaatlichen Aggressionen und dem Anwachsen des Drogenhandels hat sich die Bedrohung für den Einzelnen und für die Staaten verstärkt.

Angesichts der Gefährdung menschlichen Lebens und der nationalen Sicherheit muß die internationale Gemeinschaft der Staaten auf allen Ebenen mit dem Ziel der Verbesserung der internationalen Sicherheit zusammenarbeiten.

Der Prüfer sollte sein Augenmerk auf die Bemühungen der Mission zum Abschluß bilateraler und multilateraler Abkommen zum Auslieferung von Straftätern, zur Verhinderung der Ausbreitung der Nukleartechnologie, zur Eindämmung des Drogenhandels und zur Verhinderung von nationalstaatlicher Aggression lenken.

Sonstige Bereiche

Zu den Bereichen, die ebenfalls Berücksichtigung finden sollten, zählen etwa die Häufigkeit sozio-kulturellen Austausches, das Ausmaß an Zusammenarbeit im Bildungswesen, das Ausmaß und die Art der Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technologischen Gebiet.

Schlußfolgerung

Die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer Auslandsmission stellt eine heikle Aufgabe dar und sollte deshalb mit besonderer Umsicht in Angriff genommen werden. Der Prüfer sollte mit den Funktionen und Vorgängen einer Mission vertraut sein und der Güte der erbrachten Dienstleistungen gebührende Aufmerksamkeit schenken.

Der Prüfer sollte entsprechend der Anzahl und Art der Funktionen einer Mission Prüfkriterien erarbeiten. Bei der Bewertung der Güte der erbrachten Dienstleistungen sollte der genauen Prüfung des Datenmaterials große Aufmerksamkeit gewidmet werden, um so die Gefahr einer subjektiven Bewertung so gering wie möglich zu halten.

Nähere Informationen sind beim Verfasser des Artikels im Pakistan Audit Department, House No. 150, Street No. 37, Sector F-10/1, Islamabad, Pakistan, erhältlich. ■

Öffentlichkeitsarbeit – Erfahrungen von CAROSAI-Mitgliedern

Von Paul J. Schlachter, School of Accounting, Florida International University, Miami, Florida

Anmerkung der Redaktion: Dieser Artikel wurde auf der Grundlage einer Umfrage bei einigen ausgewählten ORKBn im Rahmen der CAROSAI erstellt. Die in diesem Artikel dargelegten Meinungen und Analysen stammen jedoch vom Autor.

Überall auf der Welt sind die Rechnungskontrollbehörden des öffentlichen Sektors von Gesetzes wegen angehalten, die Ergebnisse ihrer unabhängigen Untersuchungen der Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung in regelmäßigen Abständen der Öffentlichkeit vorzulegen. Ihre Berichte können den Mitgliedern der Gesetzgebung als Grundlage für eine besser informierte Kontrolle der Regierungstätigkeit dienen. In der Praxis kann es jedoch vorkommen, daß sowohl Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften als auch Staatsbedienstete diesen Untersuchungsergebnissen nicht genug Aufmerksamkeit schenken. Sicherzustellen, daß dies doch geschieht, ist eine, wenn auch im gesetzlichen Rahmen nicht vorgeschriebene, Aufgabe für Rechnungsprüfer, eine Herausforderung, die für die langfristige Wirksamkeit ihrer Arbeit von großer Bedeutung ist.

In sehr kleinen Nationalstaaten sehen sich die Prüfer mit ganz besonderen Problemen bei der Berichterstattung konfrontiert. Die finanziellen und personellen Möglichkeiten sind vielleicht nicht immer ausreichend für die Durchführung zeitgerechter und gründlicher Prüfungen, desgleichen ist die Entlohnung für Rechnungsprüfungsfachleute nicht immer wettbewerbsfähig. In solchen Staaten sind formelle Ausbildungsmöglichkeiten weniger häufig anzutreffen, und auch die Aufstiegsmöglichkeiten sind im Vergleich zu größeren Rechnungskontrollbehörden geringer. Da die Prüfer dazu ausgebildet werden, Unregelmäßigkeiten in der Rechnungsführung aufzudecken, werden sie in ihrer Funktion noch immer als Gegner betrachtet. Schließlich und endlich stehen den Prüfern in solchen Staaten auch weniger Möglichkeiten zur Information der Öffentlichkeit zur Verfügung, und diese sind dann auch noch häufig der Kontrolle durch die Regierung oder parteipolitische Interessen unterworfen. Dieser Artikel stellt die Ergebnisse einer Umfrage unter den in der Karibischen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden (CAROSAI) zusammengefaßten Rechnungskontrollbehörden vor.

Allgemeines über die beteiligten Einrichtungen

Die obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) im englischsprachigen karibischen Raum beteiligen sich aktiv an

der CAROSAI. In der Umfrage wurden sie über die Art der von ihnen durchgeführten Prüfungen und die zur Berichterstattung eingesetzten Methoden befragt. Die ORKBn von 13 unabhängigen Staaten und Kronkolonien, allesamt Mitglieder der CAROSAI, nahmen an der Umfrage teil: Antigua und Barbuda, die Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Cayman Inseln, Grenada, Guyana, Jamaika, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago.

Allen diesen Behörden ist gemeinsam, daß sie unter ähnlichen parlamentarischen Traditionen entstanden sind; obwohl sie dem Parlament ihre Prüfungsergebnisse vorlegen, arbeiten sie unabhängig von der gesetzgebenden Körperschaft. Der Personalstand der einzelnen Behörden liegt zwischen 12 und 179 Personen. In den größeren Behörden können die Prüfer im allgemeinen mit einer längeren Amtsfrist rechnen (d.h. länger als 6 Jahre), doch bei den kleineren Behörden lassen sich keine offensichtlichen Übereinstimmungen erkennen. Die Bezüge der Mitarbeiter sind im allgemeinen von Behörde zu Behörde verschieden. Neun Rechnungskontrollbehörden führen neben den herkömmlichen Finanz- und Rechtmäßigkeitsprüfungen auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch.

Alle ORKB-Leiter sind entweder dem Finanzminister oder dem Parlament oder beiden berichtspflichtig. Sechs der befragten Rechnungskontrollbehörden gaben an, daß ihre Berichte öffentlich vorgelegt und gebilligt werden. Sieben erklärten, sie legten ihre Berichte entweder genau zum gesetzlich festgesetzten Termin oder innerhalb der gesetzlich dafür festgesetzten Frist vor. Nur der ORKB-Leiter der Cayman Inseln gab an, daß gleichzeitig mit der Berichtsvorlage eine Pressekonferenz abgehalten werde.

Die Kommunikationsmittel sind von Land zu Land verschieden, aber jedes Land verfügt doch über eine unabhängige Presse. Die von regierungsnahen Nachrichtenmedien erbrachte Berichterstattung über den Bericht der ORKB wurde in erster Linie als „beiläufig“ und in gar keinem Fall als „häufig und aufdeckerisch“ beurteilt. Von den unabhängigen Nachrichtenmedien hieß es öfter, sie widmeten den Prüfungsberichten „gelegentliche und sachlich-informative“ Aufmerksamkeit; nur im Zusammenhang mit der Presse wurde fallweise von „häufiger und aufdeckerischer“ Berichterstattung gesprochen. Laut den Angaben der Umfrageteilnehmer und einem Querschnitt durch die Presseberichte aus dieser Region, konzentrierte sich die Berichterstattung auf die Themen Finanzkontrolle und Verwaltungsführung.

Auch die Reaktionen des Parlaments auf die Prüfberichte sind von Land zu Land verschieden. Sieben ORKBn beziehen die Kommentare der überprüften Stellen in ihren Bericht mit

ein. In 4 Ländern reagiert nur die jeweils amtierende Regierung öffentlich auf die Prüfungsberichte, in 11 Ländern tut dies auch die Opposition.

Antworten auf Detailfragen

Die ORKBn wurden gebeten, sich zu mehrere Aussagen über die Tätigkeit der Prüfungsberichterstattung und über die Beziehungen zwischen den ORKBn, der Regierung und der Öffentlichkeit Gedanken zu machen. Einige dieser Aussagen werden zusammen mit den Antworten der ORKBn im folgenden einer Analyse unterzogen.

- *Die gesetzgebende Körperschaft, vertreten durch den parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschuß, bedient sich des Prüfungsberichtes in wirksamer Weise zur Überwachung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung.* Diesem Punkt konnte keiner der Umfrageteilnehmer vollinhaltlich zustimmen. Auf noch weniger Zustimmung stieß diese Aussage bei den ORKBn, die ihre Jahresberichte ein Jahr oder noch länger nach Ende des Rechnungsjahres veröffentlichen, und bei ORKBn in Ländern, wo der jeweilige parlamentarische Rechnungsprüfungsausschuß nicht regelmäßig zusammentritt. Die ORKBn erwarten verständlicherweise, daß ihren Berichten eine Kontrollfunktion zukommt, und nicht, daß diese als eine Art historische Aufzeichnung der Regierungstätigkeit betrachtet werden.
- *Die Ausbildung zum Rechnungsprüfer trägt der Notwendigkeit der Erlangung von Kommunikationsfähigkeiten nicht ausreichend Rechnung.* Die Nichtübereinstimmung mit dieser Aussage fiel nicht sonderlich stark aus, was darauf schließen läßt, daß die ORKB-Leiter mit dem gegenwärtigen Stand der Ausbildung in bezug auf Kommunikationsfähigkeiten wahrscheinlich zufrieden sind. Den größten Anklang fand diese Aussage bei den größeren ORKBn (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaika, Trinidad und Tobago).
- *Das Bild des Rechnungsprüfers in der Öffentlichkeit hat sich in den letzten Jahren zum besseren gewandelt.* Hier war die Übereinstimmung stärker ausgeprägt. Bei einer früheren Umfrage¹ hatten einige Prüfer angegeben, sie würden als „Polizisten“ betrachtet werden, während andere wieder erklärt hatten, sie würden als „Verbündete im Kampf für eine bessere öffentliche Verwaltung“ angesehen werden. Vielleicht hat sich der Trend etwas in Richtung „Verbündete“ verschoben, doch noch nicht genug, um jedermann überzeugen zu können. Die Zustimmung

¹“The Reporting Efforts and Accomplishments of Governmental Auditors: A Comparative Study of Institutions“ (Ziele und Erfolge bei der Berichterstattung im staatlichen Rechnungsprüfungswesen: Eine vergleichende Studie verschiedener Einrichtungen), Public Fund Digest, Band 3 (1990), Seite 19-23.

zu dieser Aussage fiel bei denjenigen ORKBn stärker aus, die über gut ausgebildete Mitarbeiter mit längeren Amtszeiten verfügen und bei denen die Mitarbeiter auf das Bestehen einer unabhängigen und dem Aufdeckungsjournalismus geneigten Presse hinwiesen. Derartige Mitarbeiter wären natürlich sofort in der Lage, zu erkennen, wie sich ihr Image veränderte.

- *Die Regierungsstellen ergreifen unverzüglich Maßnahmen zur Durchsetzung der Prüfungsergebnisse.* Hier waren die Umfrageteilnehmer im allgemeinen anderer Ansicht. Diese Aussage stellt ein Grundkriterium für die Wirksamkeit einer Prüfung dar, und die eingegangenen Antworten zeigen, wieviel in dieser Hinsicht noch geschehen muß. Die Nichtzustimmung der ORKBn hatte sogar gegenüber der bereits erwähnten früheren Umfrage, bei der dieselbe Frage gestellt worden war, zugenommen.
- *Die Regierungsstellen benötigen im allgemeinen mehr als eine Überprüfungsperiode, um Probleme zu beheben.* Diese Aussage fand allgemeine Zustimmung, wobei diese Zustimmung dort am stärksten ausfiel, wo gut ausgebildete Prüfer ihr Amt längerfristig bekleiden und die Stellungnahmen der geprüften Stellen nicht Eingang in die Prüfungsberichte finden. Bei der ersten Umfrage waren die Antworten der ORKBn genauso ausgefallen.

Maßnahmen der ORKBn zur Steigerung der Wirksamkeit ihrer Arbeit

Die durch diese Umfrage erfaßten ORKBn haben die Wirksamkeit ihrer Arbeit auf dreierlei Weise verbessert:

Festsetzen eines prompten und regelmäßigen Berichterstattungstermins

Die Hälfte der an der Umfrage teilnehmenden Rechnungskontrollbehörden haben eine Berichterstattungsfrist von 9 Monaten nach Abschluß des Rechnungsjahres festgelegt. In Guyana wurde die jährliche Erstellung eines Rechnungsprüfberichts nach einer Spanne von 10 Jahren wiederaufgenommen (siehe auch diese Zeitschrift, Seite 1, April 1994). Diese Entwicklungen sind positiv zu werten, obwohl noch immer Personal-mangel besteht und einige Regierungsstellen bei der Bereitstellung ihrer Finanzunterlagen säumig sind. Bei Vorhandensein eines regelmäßig wiederkehrenden Berichterstattungstermins besteht eine größere Wahrscheinlichkeit, die Aufmerksamkeit der Nachrichtenmedien und der Öffentlichkeit auf sich zu ziehen. Das Problem der Aktualität besteht jedoch immer noch, da viele Mängel und Unregelmäßigkeiten schon zu Beginn eines Rechnungsjahres auftreten können, jedoch erst 18 Monate später der Öffentlichkeit in Form eines Berichtes vorgelegt werden.

Verstärkte Aufmerksamkeit für Kommunikationsfähigkeiten

Viele der in der Umfrage erfaßten ORKBn sind zu klein, um Pressereferenten zu beschäftigen, und keine von ihnen veröffentlicht so häufig Berichte, daß eine solche Anstellung

zu rechtfertigen wäre. Alle betroffenen Rechnungskontrollbehörden scheinen ihre Mitarbeiter selbst auszubilden, jedoch selten auf Arbeitskreise zurückzugreifen. Anhand der Presseberichte läßt sich in einigen Ländern auf einer wirkungsvollere Öffentlichkeitsarbeit schließen, im allgemeinen verkörpert durch die Person des ORKB-Leiters.

Betonung ihrer Rolle als Verbündete im Kampf um eine bessere öffentliche Verwaltung

Bei jeder Überprüfung einer öffentlichen Stelle durch einen Rechnungsprüfer kann es zu gespannten Beziehungen kommen. Um aus dem Antwortschreiben eines ORKB-Leiters auf die letzte Umfrage zu zitieren: „die höherrangigen Mitglieder der Führungsebene stehen der Überprüfung im allgemeinen positiv gegenüber. Der Mittelbau betrachtet die Prüfung als notwendiges Übel. Die rangniedrigsten Mitarbeiter sind Prüfungen gegenüber sehr mißtrauisch eingestellt.“ Die auf die jetzige Umfrage antwortenden Prüfer, die fast alle der höheren Ebene angehören, vertraten die Auffassung, eine leichte Verbesserung in den Beziehungen bemerken zu können. Die Presse befaßt sich eher mit den schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten, die die Vertreter der Regierung lieber nicht der öffentlichen Berichterstattung ausgesetzt sähen.

Die ORKBn verfügen über zahlreiche potentielle Verbündete in strategisch wichtigen Positionen, die ihnen bei der Erreichung ihres Zieles, nämlich einer ehrlicheren, gesetzestreuere, wirksameren und wirtschaftlicheren Verwaltung, Hilfe leisten könnten. Drei Gruppen wurden in diesem Zusammenhang genannt.

- *Regierungsbeamte:* Nur die Hälfte der befragten ORKBn gab an, die geprüften Stellen zur Vorlage von Stellungnahmen zu den Prüfungsergebnissen mit dem Zweck der Aufnahme in den Schlußbericht einzuladen. Wenn die staatlichen Stellen reagieren, begeben sie sich auf das

Spielfeld der ORKBn und müssen sich an deren Spielregeln halten. Obwohl Informanten wichtige Hinweise zur Aufdeckung von Fehlverhalten liefern, können sie nicht zur langfristigen Verbesserung der Lage beitragen. Eine wirksame Reform bedient sich der üblichen Kommunikationswege und benötigt das gemeinsame Einverständnis mit den Prüfungszielen.

- *Journalisten aus den unabhängigen Nachrichtenmedien:* Herausgeber mit staatsbürgerlichem Verantwortungsbewußtsein bieten den ORKBn ein sehr attraktives Kommunikationsforum an. Bei den meisten unabhängigen Zeitungen im Bereich der CAROSAI handelt es sich um Tageszeitung mit einer auf ihre Heimatinsel beschränkten Verbreitung. Dennoch können sie ihre Leserschaft so für Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung sensibilisieren, daß die Behörden sich zu Maßnahmen gezwungen sehen.
- *Prüfer aus anderen Rechnungskontrollbehörden:* Die Gründung der CAROSAI und anderer regionaler Gruppierungen, die stattfindenden Kongresse und die ständigen Kontakte zwischen den Mitglieds-ORKBn sind die für den Autor dieses Artikels am meisten erfolgversprechenden Anzeichen von allen. Es gibt nur wenige Berufsgruppen, die sich durch eine ähnlich hohe Bereitschaft zur Wissensweitergabe in Fachfragen auszeichnen wie die der Rechnungsprüfer. Die theoretischen Grundlagen und Methoden der Finanzkontrolle sind Gemeingut, und letztendlich sind auch die Erfahrungen der kleinsten Rechnungskontrollbehörden für alle anderen erheblich.

Nähere Informationen sind beim Verfasser dieses Artikels, School of Accounting, Florida International University, Miami, Florida 33199, U.S.A. (Fax: 305-348-2914) erhältlich. ■

Länderprofil: Das Generalsekretariat für die staatliche Finanzkontrolle im Oman

Geschichtlicher Überblick

Im Laufe der letzten 20 Jahre hat die oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) des Oman zahlreiche Veränderungen erlebt. Anfang der 70er Jahre wurden die Finanzkontrollfunktionen von einer unabhängigen Abteilung wahrgenommen, die innerhalb der Government Accounts and Treasury Department Vor- und Nachprüfungen durchführte. Im Jahr 1974 wurden jedoch die Nachprüfungen per königlichem Dekret dem Ministerium für Rechnungsangelegenheiten (Ministry of Diwan Affairs) unterstellt. 1981 wurde die Finanzkontrollabteilung zu einem Generaldirektorat umgewandelt. Als im Jahr 1986 das Ministerium für Rechnungsangelegenheiten aufgelassen wurde, fiel das Generaldirektorat für die Finanzkontrolle in den Zuständigkeitsbereich des Diwan of Royal Court. Im Jahr 1989 wurde die ORKB durch die Ernennung eines Generalsekretärs für die staatliche Finanzkontrolle durch königliches Dekret in den Status eines Sekretariats erhoben. Am 1. Januar 1992 wurde ein neues Finanzkontrollgesetz für den Oman erlassen, das das Generalsekretariat für die staatliche Finanzkontrolle als oberste Rechnungskontrollbehörde einsetzte und ihre Zielsetzungen, Aufgaben und Zuständigkeiten festschrieb.

Zielsetzungen des Generalsekretariats für die staatliche Finanzkontrolle

Das Generalsekretariat ist jene Behörde, die dazu befugt ist, die Überprüfung der Verwaltung staatlicher Mittel in Übereinstimmung mit den geltenden Gesetzen und Bestimmungen vorzunehmen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe strebt die ORKB danach,

- mit den zu überprüfenden Finanzinstitutionen mit dem Ziel der Sicherung öffentlicher Mittel durch Finanzüberprüfung nach Mitteleinsatz und mit dem Ziel der Gewährleistung der Einhaltung von das Finanzwesen betreffenden Gesetzen und Bestimmungen sowie der allgemeinen Rechnungsführungspraxis zusammenzuarbeiten;
- das Auftreten finanzieller Unregelmäßigkeiten aufzudecken;
- auf jegliche Mängel in den geltenden Finanzvorschriften und -bestimmungen hinzuweisen und Vorschläge zur Behebung dieser Mängel zu unterbreiten; und
- den Fortschritt und die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben mit dem Ziel der Gewährleistung einer wirksamen Mittelverwendung zu bewerten.

Prüfungszuständigkeit

Die Zuständigkeit der ORKB erstreckt sich auf mehrere Bereiche. Alle zum staatlichen Verwaltungssystem gehörigen Stellen, Regierungsstellen und Abteilungen, deren Haushalt Teil des allgemeinen Staatshaushalts ist, fallen in den Zuständigkeitsbereich der ORKB. Staatliche Behörden, Unternehmungen und Firmen, die sich gänzlich oder zum Teil in staatlichem Besitz befinden, und Körperschaften, denen eine staatliche Bewilligung zur Nutzung öffentlicher Anlagen oder der Naturschätze des Landes erteilt wurde, sind ebenfalls der Überprüfung durch das Generalsekretariat für die staatliche Finanzkontrolle unterworfen. Auf der Grundlage von Sonderbestimmungen können auch einige private Körperschaften oder Institutionen, die staatliche Zuschüsse oder Subventionen erhalten, von der ORKB überprüft werden.

Bei der Durchführung ihrer Arbeit ist die ORKB berechtigt,

- Rechnungsunterlagen über Einnahmen und Ausgaben, Auslagenbelege und Quittungen, Ausgabenbücher zu überprüfen und sicherzustellen, ob die finanziellen Transaktionen und die Rechnungsführung in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen erfolgt sind;
- die hinsichtlich Ernennungen, Beförderungen, Sonderzahlungen und Ruhestandsgratifikationen getroffenen Entscheidungen vom finanziellen Standpunkt her auf Einhaltung der entsprechenden Gesetze, Vorschriften und Bestimmungen zu überprüfen;
- die Aktivitäten von Lagerhäusern, Werkstätten, Anlagen, landwirtschaftlichen Betrieben und ähnliches zu untersuchen;
- Darlehen, Vorschüsse, Investitionen und Kreditfazilitäten zu überprüfen;
- die Durchführung und den Fortschritt von Vorhaben im Rahmen des staatlichen Entwicklungsplans zu überwachen und sicherzustellen, daß die bereitgestellten finanziellen Mittel ordnungsgemäß innerhalb des im Plan festgelegten Zeitrahmens und nach den im Plan definierten Vorgehensweisen eingesetzt werden, und festzustellen, ob der Mitteleinsatz den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügt;
- die staatlichen Jahresabschlüsse zu überprüfen und etwaige Berichtigungsvorschläge dem Finanz- und Wirtschaftsministerium noch vor der Vorlage der Rechnungs-

abschlüsse an den Rat für Finanzangelegenheiten und in weiterer Folge an den Sultan vorzulegen; und

- jegliche andere Rechnungsunterlagen auf Anordnung des Sultans einer Überprüfung zu unterziehen.

Durchführung der Prüfungen

In Erfüllung seiner Aufgaben und Pflichten überprüft das Generalsekretariat Rechnungsunterlagen und begleitende Dokumente entweder in den Räumlichkeiten der überprüften Stelle oder in den Räumlichkeiten der ORKB. Die ORKB ist auch befugt, jegliches Dokument oder jegliche Aufzeichnungen oder Unterlagen, die sie für die ordnungsgemäße Durchführung ihrer Arbeit als notwendig erachtet, zu überprüfen. Überprüfungen werden ohne Vorankündigung und im Einklang mit den geltenden Richtlinien und ähnlichen Finanzvorschriften durchgeführt. Die Prüfungen haben auch Berichte des Controlling, der Innenrevision und der Leitung der überprüften Stelle zu beinhalten.

Es können auch externe Fachleute zur Durchführung von Prüfungen herangezogen werden. Der Generalsekretär kann sich der Unterstützung durch Berater, Fachleute und Techniker aus anderen staatlichen Stellen oder durch Fachkonsulten bei der Überprüfung von in den Rahmen des Prüfungsauftrags fallenden fachlichen Fragen je nach Bedarf bedienen. Der Generalsekretär ist ebenfalls dazu ermächtigt, die Überprüfung der Rechnungsführung einer zu überprüfenden Stelle externen Prüfern mit erwiesener Fachkenntnis zu übertragen, die sich mit der ORKB zur Festlegung des Prüfungsauftrags in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen in Verbindung setzen und die Ergebnisse ihrer Prüfarbeit dem Generalsekretariat vorlegen müssen.

Berichterstattung

Die Ergebnisse der Überprüfungen werden gegebenenfalls gemeinsam mit Empfehlungen von Korrekturmaßnahmen der betroffenen Stelle übermittelt. Die überprüfte Stelle muß dann innerhalb von 2 Monaten zu den Aussagen des Berichtes Stellung nehmen. Wichtige Angelegenheiten, die nicht im erforderlichen Ausmaß einer Klärung zugeführt wurden, können an den Sultan weitergeleitet werden. Angelegenheiten, zu denen keine Stellungnahme abgegeben wurde, werden dem Ministerrat vorgelegt, und Personalfragen betreffende Angelegenheiten, zu denen von der überprüften Stelle keine Stellungnahme abgegeben wurde, können auch dem Rat für Angelegenheiten des Staatsdienstes unterbreitet werden.

Das Generalsekretariat legt dem Ministerrat und dem Sultan einen Jahresbericht über seine Tätigkeit vor, der eine Zusammenfassung folgender Punkte enthält:

- bei der Überprüfung zu Tage gebrachte Gesetzesübertretungen und die Stellungnahme der ORKB zu den dahingehend zu treffenden Maßnahmen und zu verhängenden Sanktionen;
- die Feststellungen des Generalsekretariats zu den staat-

lichen Jahresabschlüssen;

- eine allgemeine Bewertung der Entwicklungsvorhaben;
- Stellungnahmen zur Eignung der gebräuchlichen Finanzgesetze, -bestimmungen, -aufzeichnungen, -systeme und -formen sowie zur Sachkenntnis des mit Finanzfragen befaßten Personals;
- andere aus der im Berichtszeitraum erfolgten Prüfungstätigkeit erwachsende Angelegenheiten; und
- Hindernisse, auf die das Generalsekretariat bei der Durchführung seiner Aufgaben gestoßen war.

Organisationsaufbau und Personalstand

Der Generalsekretär wird durch königliches Dekret ernannt und ist zur Leitung der administrativen, finanziellen und personellen Angelegenheiten der ORKB befugt. Die Mitarbeiter, darunter auch der stellvertretende Generalsekretär, werden auf ministerielle Anordnung auf der Grundlage von durch den Generalsekretär unterbreiteten Empfehlungen bestellt.

Der Generalsekretär, der stellvertretende Generalsekretär und die beiden Generaldirektoren haben die Aufsicht über die Aktivitäten der ORKB inne. Unter dem Generaldirektor für Rechnungskontrolle gibt es vier Abteilungen, die Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Prüfungen von halbstaatlichen Stellen und andere Prüfungen im staatlichen Bereich vornehmen. Drei dem Generaldirektor für die interne Verwaltung und das Finanzwesen unterstehende Abteilungen beschäftigen sich mit der internen Verwaltung und dem Finanzwesen, mit EDV und Organisations- und Methodikfragen. Von den 110 Mitarbeitern verfügen 60 über Universitätsabschlüsse in Rechnungswesen, Wirtschaftswissenschaften, Betriebswirtschaftslehre und Recht.

An die Mitarbeiter der ORKB, darunter auch an den Generalsekretär und seinen Stellvertreter, werden besondere Anforderungen gestellt. Es ist ihnen gesetzlich verboten, für andere staatliche Stellen zu arbeiten oder als Direktoriumsmitglied eines öffentlichen oder privaten Betriebes zu fungieren. Darüber hinaus müssen der Generalsekretär, sein Stellvertreter und alle Mitarbeiter im fachlichen und administrativen Bereich alle 5 Jahre und bei Austritt aus dem Amt Einzelheiten und Quellen ihres persönlichen und jegliches in ihrem eigenen Namen oder dem eines Familienmitglieds gehaltenen Vermögens und Immobilienbesitzes offenlegen. Derartige Erklärungen sind verschlußpflichtig und werden nur unter Einhaltung von genau vorgeschriebenen Bestimmungen zugänglich gemacht. Mitarbeitern der ORKB ist es auch untersagt, Informationen, zu denen sie aufgrund ihrer Tätigkeit Zugang haben, preiszugeben oder nichtbefugten Personen Zugang zu solchen Informationen zu verschaffen. Dieses Verbot bleibt auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses mit der ORKB in kraft.

Nähere Informationen sind beim State Audit Office, Diwan of Royal Court, The Palace Muscat, P.O. Box 727, Muscat 113, Sultanat Oman, erhältlich. ■

Neuerscheinungen

In Anbetracht der im Rahmen der Bundesregierung und den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten Australiens vorgenommenen Veränderungen und des auf Ministerien und öffentliche Körperschaften ausgeübten Drucks zur Privatisierung und Ausgliederung, hat der australische Wirtschaftsprüferverband (ASCPA) ein 26 Seiten starkes Diskussionspapier mit Empfehlungen zur Stärkung der Rolle der unabhängigen bundes- und einzelstaatlichen sowie territorialen Rechnungskontrollbehörden veröffentlicht. In dem Papier des ASCPA wird festgehalten, daß die neun Rechnungskontrollbehörden Australiens (eine bundesweite, sechs einzelstaatliche und zwei territoriale) fundierte Informationen über die Wirtschaftlichkeit und die finanziellen Ergebnisse öffentlicher Körperschaften, die entweder aus öffentlichen Mitteln finanziert werden oder dem Staat finanzielle Verpflichtungen verursachen, liefern. Im Rahmen der ASCPA-Diskussion wird besonders hervorgehoben, daß zur wirksamen Erbringung dieser Arbeit und zur Einführung und Beibehaltung der öffentlichen Rechenschaftspflicht die Unabhängigkeit der Rechnungskontrollbehörden unabdingbar sei.

Unter anderem empfiehlt der ASCPA, daß von Seiten der Gesetzgebung Veränderungen mit folgenden Zielen vorgenommen werden sollten: das Mandat der Rechnungskontrollbehörden um Finanz-, Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu erweitern; den Leitern der ORKBn den Status von Parlamentsbeamten zu gewähren (ohne daß Minister die Befugnis hätten, Einfluß auf die Art der durchgeführten Prüfungen zu nehmen); den vom australischen Prüfungsrichtlinienausschuß erarbeiteten Richtlinien entsprechende Prüfungsrichtlinien für den öffentlichen Sektor einzufordern; externe Prüfungen aller Stellen des öffentlichen Sektors, bei denen die Regierung eine maßgebliche Beherrschung ausübt, Interessen wahrnimmt oder Risiken eingeht, durchzuführen; und alle 3 Jahre Überprüfungen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit der Rechnungskontrollbehörden durch ihre Amtskollegen vornehmen zu lassen.

Exemplare dieses an einen umfangreichen Personenkreis von mehr als 1500 Politikern und Leitern von Regierungsstellen in Australien verteilt, in englischer Sprache erschienenen Papiers mit dem Titel *The Importance of the Role of Independent Auditors General, Discussion Paper Number 8* (Die Bedeutung der Rolle der unabhängigen Rechnungskontrollbehörden, Diskussionspapier Nummer 8) sind erhältlich bei **The Australian Society of Certified Practising Accountants, CPA House, 170 Queen Street, Melbourne Victoria 3000, Australien; Faxnummer: 613 606 9687.**

Nach dem Verständnis der Länder, die sich an das romanische System halten, besteht das staatliche Rechnungs-

wesen in erster Linie aus einer Reihe von gesetzlichen Vorschriften über die Durchführung finanzieller Transaktionen durch den Staat und andere öffentliche Körperschaften. Die Art und Weise, wie das staatliche Rechnungswesen geführt und überprüft werden soll, ist dabei eine zweitrangige Frage. Dieser Ansatz wird in der zweiten Auflage von *Les éléments de comptabilité publique* (Elemente des öffentlichen Rechnungswesens) von Jaques Magnet erörtert. Der Autor ist Mitglied des französischen Rechnungshofs und bietet mit dieser Veröffentlichung ein gründlich recherchiertes und praktisches Handbuch des französischen Rechnungswesens dar.

Exemplare in französischer Sprache können vom Verlag **Librairie générale de droit et de jurisprudence, 14 rue Pierre et Marie Curie, 75005 Paris, Frankreich** oder über Fax (1) 43 54 78 21 bestellt werden. Der Preis des Buchs beträgt FF95.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bringt eine neue Serie über öffentliche Haushalts- und Wirtschaftsführung heraus, die sich mit den Reformen der öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung in OECD-Ländern befassen wird. Das erste Papier dieser Serie, *Trends in Public Sector Pay: A Study on Nine OECD Countries, 1985 - 1990* (Tendenzen im Gehaltsschema des öffentlichen Sektors: Eine Studie über neun OECD-Länder, 1985 - 1990) ist nun erhältlich. Künftige Ausgaben werden sich mit Sonderberichten zu folgenden Themen beschäftigen: Prognosen und Kontrolle der Kosten von Transferprogrammen; Innovationen in der öffentlichen Wirtschaftsführung bei der Bereitstellung von Infrastruktur; Entlohnungsdeterminanten im öffentlichen Dienst und Gehaltsschemen in OECD-Ländern; ordnungspolitisches Management und Informationssysteme; Gehaltsschema für hochrangige Beamte; Techniken und Praktiken der ordnungspolitischen Analyse, Leistungsmessung im staatlichen Bereich.

Die Serie wird in englischer und französischer Sprache zu einem Preis von FF 450 für Bezieher in Frankreich und US\$ 85 für alle anderen Interessierten erhältlich sein. Wenn Sie die Serie abonnieren wollen, wenden Sie sich an das **OECD Publication Service, 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich.**

Der Internationale Währungsfonds (IWF) veröffentlicht ein breites Spektrum von für INTOSAI-Mitglieder interessanten Studien im finanziellen und monetären Bereich, darunter Bücher, Zeitschriften und Nachschlagewerke. Einige der Veröffentlichungen sind in englischer, französischer, deutscher, spanischer oder arabischer Sprache erhältlich. Publikationen

zu Themen wie Schulden, internationaler Handel, Zentralbanken und Volkswirtschaften im Übergang gehören zu den im jüngsten IWF-Katalog neu aufscheinenden Angeboten.

Exemplare des IWF-Veröffentlichungskatalogs, der Kurzbeschreibungen der Veröffentlichungen und nähere Einzelheiten über die Bestellmodalitäten enthält, sind kostenlos beim **International Monetary Fund, Publication Services, Catalog Orders, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, U.S.A.** oder über Fax (202) 623-7201 erhältlich.

Das vom österreichischen Rechnungshof im Jahr 1991 als Hilfsmittel für die Finanzkontrolle veröffentlichte *Handbuch der öffentlichen Finanzkontrolle* wurde überarbeitet. Ein neuer Abschnitt über Marketing ist hinzugekommen. Im Jahr 1995 werden weitere neue Kapitel zu den Themen Umweltprüfung und Statistikmethoden folgen.

Das in deutscher Sprache erschienene Handbuch ist kostenlos beim **Österreichischen Rechnungshof, Referat für Verwaltungsökonomie und Prüfungsmethoden, A-1033 Wien, Dampfschiffstrasse 2, Österreich, erhältlich.** ■

UN/INTOSAI Seminar über Privatisierung

Vom 25.-29. April 1994 fand in Wien, Österreich, das von den Vereinten Nationen und der INTOSAI gemeinsam veranstaltete interregionale Seminar zum Thema Privatisierung statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 11. interregionale Seminar, welches im Zusammenwirken zwischen dem Department of Development Support and Management Services der Vereinten Nationen (DDSMS) und der Internationalen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) organisiert wurde.

Die DDSMS hatte in der Vergangenheit schon mehrfach verschiedene Schulungsmaßnahmen initiiert, um Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Schulungsaktivitäten wurden von der DDSMS in Zusammenarbeit mit INTOSAI im Abstand von jeweils zwei Jahren internationale Schulungsprogramme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstal-

tet. In den vergangenen 20 Jahren fanden 10 derartige Veranstaltungen statt, die sich ua mit folgenden Themenstellungen auseinandersetzten: Prüfung öffentlicher Unternehmungen, Prüfung öffentlicher Bauten, Prüfungsmethodik, interne Managementkontrollsysteme, Prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen, die Anwendung der Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle, die Abrechnung und Prüfung von internationalen Entwicklungshilfeprojekten, sowie die computergestützte Prüfung. Das jüngste Seminar hatte die Rolle der ORKBn in der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors zum Thema.

Die Umstrukturierung des öffentlichen Sektors ist zweifelsohne ein hochaktuelles Thema für ORKBn. Grundsatzreferate, Länderpapiere und Fallstudien wurden von den Vereinten Nationen, der Weltbank und verschiedenen Mitgliedsbehörden, welche über große Erfahrung auf dem Gebiet der Privatisierung aufweisen, vorgetragen. Die folgenden ORKBn stellten Referenten: Chile („Vorschläge zur Verbesserung der Prüfungs-



Offizielles Gruppenphoto der Teilnehmer des 11. UN/INTOSAI Seminars über die Rolle der ORKBn in der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors.

tätigkeit“); Deutschland („Die Rolle der ORKBn und Ansätze der Finanzkontrolle beim Umstrukturierungsprozeß“); Vereinigtes Königreich („Hintergründe und Kernfragen der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors“); Ägypten („Erfahrungen im Umstrukturierungsprozeß auf der Grundlage von Fallbeispielen“); Frankreich („Schwierigkeiten und Probleme für ORKBn in der Prüfung des Umstrukturierungsprozesses“); Niederlande („Umweltaspekte des Umstrukturierungsprozesses“); Indien („Erfahrungen von ORKBn in der praktischen Prüfung von Umstrukturierungsmaßnahmen“), und Österreich („Modelle und Ansätze der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors“).

Diese Vortragsliste verdeutlicht in anschaulicher Weise die Vielfalt und inhaltliche Dichte der im Verlauf des Seminars behandelten Themen. In den Vorträgen wurden alle Aspekte der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors erörtert, angefangen von Hintergrundüberlegungen und zentralen Fragestellungen, den verschiedenen Formen der Umstrukturierung wie Voll- oder Teilprivatisierung, Ausgliederung und Umwandlung in öffentlich-rechtliche Körperschaften, die Fremdvergabe von Leistungen des öffentlichen Sektors („Contracting out“), und viele andere. Ferner wurde die Rolle der ORKB im Umstrukturierungsprozeß angesprochen, die unterschiedlichen Problemstellungen, mit denen sich ORKBn in der Prüfung von Privatisierungsmaßnahmen gegenüber sehen, sowie die Möglichkeiten einer Verbesserung des Privatisierungsprozesses im allgemeinen, und der Tätigkeit der ORKBn im besonderen. In einer Reihe von hochinteressanten und ansprechend aufbereiteten Fallstudien wurden die besonderen Erfahrungen einzelner ORKBn beleuchtet, was den Seminarteilnehmern einen guten Einblick in die Aufgaben der Finanzkontrolle bot und sie mit der erfolgreichen und aktiven Auseinandersetzung mit den Herausforderungen und Aufgabenstellungen auf diesem Gebiet vertraut machte. Als grundlegende Erkenntnis des Seminars wurde hervorgehoben, daß bei allen Privatisierungsvorhaben nicht nur der in den Schätzgutachten genannte Verkaufspreis bzw. die Bandbreite ausschlaggebend sei, sondern vielmehr auch eine profunde Sachkenntnis und Vertrautheit mit den besonderen Eigenheiten und Gegebenheiten des zu veräußernden Unternehmens.

In Podiumsdiskussionen und Fragebeantwortungen durch die Vortragenden konnten Details erörtert und eine Zusammenfassung der wesentlichen Fragestellungen geboten werden, welche im Laufe der Woche angesprochen worden waren.

Wichtige Anliegen für die Teilnehmer waren die Unabhängigkeit der ORKB in der Prüfung des Privatisierung, der Zugang zu Privatisierungsprüfungen, die Wahl des richtigen Zeitpunkts für die Prüfung eines Privatisierungsvorhabens, sowie der Umfang einer derartigen Prüfung (was darf die ORKB nach erfolgter Privatisierung prüfen). Ferner wurde hervorgehoben, daß für die Prüfung von Umstrukturierungsmaßnahmen besondere Fachkenntnisse und Fertigkeiten sowie Sachverstand und fachliches Urteilsvermögen der Prüfer unabdingbar seien, denen eine eingehende Auseinandersetzung und Vertrautmachung mit einer neuartigen Materie abverlangt werde, für welche ein gesetzlicher Rahmen oder geeignete Prüfungsrichtlinien noch nicht vorhanden seien. Prüfungen dieser Art würden die ORKBn vor gewaltige Herausforderungen in Hinblick auf die Qualifikation und Fachkompetenz ihrer Mitarbeiter stellen.

Insgesamt nahmen 24 Teilnehmer aus 23 Ländern an dieser Veranstaltung teil. Sie vertraten alle regionale Arbeitsgruppen der INTOSAI. Beiträge wurden auch von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds eingebracht.

Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Das Thema Privatisierung und die Rolle des öffentlichen Sektors ist für ORKBn von größtem Interesse, nicht nur in den Reformländern Zentral- und Mitteleuropas, sondern in mancher Hinsicht für alle Verwaltungen gleichermaßen. Das UN/INTOSAI Seminar stieß auf großen Anklang und reges Interesse seitens der Teilnehmer, vor allem in Hinblick auf die fachliche Qualität und Sachbezogenheit der Vorträge, den organisatorisch reibungslosen Ablauf der Veranstaltung und die freundliche Aufnahme der Seminarteilnehmer. Den Anwesenden wurde ausreichend Gelegenheit zum gegenseitigen Kennenlernen, zum informellen Erfahrungs- und Gedankenaustausch und zur Knüpfung grenzüberschreitender Kontakte und Verbindungen geboten. Die Teilnehmer empfahlen die Förderung und den weiteren Ausbau des Informationsaustausches in diesem Bereich, sowie die Bekanntmachung und Verbreitung der Ergebnisse des Seminars und des abschließenden Seminarberichtes an alle interessierten Mitgliedsbehörden innerhalb der INTOSAI über die Regionalorganisationen.

Nähere Informationen sind erhältlich bei: Generalsekretariat der INTOSAI, Rechnungshof, Dampfschiffstraße 2, A - 1033 Wien, Österreich.

Neuester Informationsstand über den XV. INCOSAI



Die Rechnungskontrollbehörde Ägyptens setzt die Vorbereitungen für den für September 1995 anberaumten XV. INCOSAI sowie für die für die Woche um den 17. Oktober 1994

angesetzte 39. Tagung des Präsidiums der INTOSAI fort.

Um sich auf den Kongreß vorbereiten zu können, werden die Mitglieder der INTOSAI und die Kongreßteilnehmer in den kommenden Monaten voraussichtlich folgende Informationen und Berichte erhalten:

- Grundsatzpapiere zu den Themen IB und IC werden gemeinsam mit einer Aufforderung, ausgehend von diesen Grundsatzpapieren Länderpapiere zu erarbeiten, bis Ende September 1994 auf dem Postweg versandt werden.

Länderpapiere sollten dann bis spätestens Ende Dezember 1994 in Kairo einlangen, so daß diese noch in die offiziellen INTOSAI-Sprachen übersetzt werden können. ANMERKKUNG: Das Thema IA ist anders angelegt; Länderpapiere sind nicht vorgesehen.

- Aufforderungen von seiten der Ausschußvorsitzenden der INTOSAI zur Unterbreitung von Stellungnahmen zu den vom Ausschuß erarbeiteten Dokumenten und Unterlagen, die dann als Teil von Thema II beim XV. INCOSAI veröffentlicht werden sollen. An die ORKBn wird auch die Aufforderung ergehen, Vorschläge zu spezifischen Diskussionspunkten bei den Sitzungen zu Thema II zu präsentieren.
- Geschäftsordnung für den XV. INCOSAI.

Die Ausgabe der Zeitschrift für Januar 1995 wird ausführlich über die 39. Tagung des Präsidiums berichten sowie

weitere Informationen über die Pläne für den Kongreß im Jahr 1995 liefern. ■

Nähere Informationen sind erhältlich bei:

***XV INCOSAI General Secretariat
Central Auditing Organization
El-Aruba Street
P.O. Box 11789
Madinet Nassr Citry, Kairo
Ägypten
Telefon: 202-603648
Fax: 202-2615813***

